



Tribunal de Contas
Mato Grosso

revista **TCE**

Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Publicação semestral • julho de 2015 • 9ª edição
Disponível no Portal www.tce.mt.gov.br



Selo ISO 50001

Uso sustentável de energia garante
certificação internacional



Democracia Ativa

Projeto aproxima controle externo das Câmaras municipais

Educação

TCE organiza fórum de debates e faz diagnóstico do ensino fundamental

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
Coordenadora de Imprensa

Apoio Jornalístico

Andressa Sawaris Barboza
Felipe de Albuquerque Augusto

Edição e Fechamento de Arquivo

Doriane Miloch
Coordenadora da PubliContas

Capa

Rodrigo Canellas
Coordenador de Publicidade

Fotos

Marcos Bergamasco
Thiago Bergamasco
(Agência Phocus)

Ilustrações dos Artigos

Fabiane Mello

Apoio

Boanerges Capistrano

Ilustrações e Texturas

©Stockphotos

Revisão Textual
Doralice Jacomazi

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 Gonçalo Domingos de Campos Neto
Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida
Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

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
Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha
Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen Marques
Conselheiro Substituto Moisés Maciel

Conselheiros Substitutos

Luiz Henrique Moraes de Lima
Isaías 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

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador-Geral Substituto

William de Almeida Brito Júnior

Procuradores de Contas

Alisson Carvalho de Alencar
Getúlio Velasco Moreira Filho



Editorial

Nesta 9ª edição da Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, assim como nas passadas, o leitor vai se deparar com artigos científicos de excelente qualidade produzidos por membros e servidores da Casa que abordam temas de suma importância para os profissionais do controle externo, como o Princípio da Eficiência e o Controle Externo Concomitante, a Lei nº 13.019/2014, conhecida como marco regulatório do Terceiro Setor, e o Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas após a abstrativização da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Por falar em publicação de artigo científico, chamo atenção dos leitores para as alterações nas regras de formatação promovidas na Portaria nº 54/2014, por meio da Portaria nº 48/2015 (<http://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=8>), no sentido de adequar às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e facilitar o trabalho dos autores com um modelo padrão de artigo a ser seguido.

Outra alteração que merece destaque foi a que introduziu na Portaria a possibilidade de o artigo científico publicado na Revista Técnica do TCE-MT também ser divulgado na Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense – Revista Unic/Emam. Essa inovação é fruto da parceria firmada por este Tribunal de Contas com a Emam, por meio do Termo de Cooperação nº 01/2015.

Primando sempre pela diversidade dos canais de comunicação em busca de maior transparência em nossas ações, a Revista Técnica traz várias matérias que visam manter o leitor sempre informado sobre as boas práticas adotadas pelo TCE-MT, a exemplo da certificação ISO 50001 – Eficiência Energética; das próximas edições do Fórum Municípios e Soluções, que abordarão assuntos de extrema relevância, como educação e saneamento básico; do Ciclo Gestão Eficaz sobre a nova contabilidade e Administração Pública estadual, dentre outras.

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. Desejamos uma excelente leitura a todos.

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

*Conselheiro Substituto junto à Presidência
Presidente do Conselho Editorial*

Notícias

Capacitação

- 4 | **Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz** reforça missão orientadora do TCE-MT
- 6 | **Gestão Eficaz:** Edição especial do projeto discute a **Nova Contabilidade Pública**

8

Projeto aproxima controle externo do Legislativo municipal



PROJETO
DEMOCRACIA ATIVA

- 11 | Transferência de conhecimento e de boas práticas de gestão são foco do Projeto de **Ensino a Distância**
- 12 | **PDI:** Municípios concluem planos estratégicos priorizando as áreas da saúde e da educação

Auditorias



14

Auditoria especial faz diagnóstico do ensino fundamental em Mato Grosso

- 15 | Metodologia inova com avaliação do perfil de diretores e coordenadores das escolas
- 16 | III Fórum Municípios & Soluções - Educação

- 18 | Tribunal vai verificar implementação da **Lei de Acesso à Informação** nos municípios
- 19 | Oficinas sobre a LAI já capacitaram 40 municípios

Obras da Copa 2014

- 20 Tribunal apresenta acervo dos procedimentos adotados à **Rede de Controle da Gestão Pública em MT**



Novos Serviços

- 22 | **Geo-Obras** lança nova ferramenta que facilita o controle interno das Unidades Gestoras
- 23 | Lançado **Boletim de Jurisprudência** para divulgação dos entendimentos do TCE-MT
- 23 | **Boletim Contas Públicas** intensifica diálogo com fiscalizados

Jurisprudência



24

Entendimento sobre **Lei de Licitações** ganha repercussão nacional

Índice de Gestão Fiscal

- 26 | **Governo de Mato Grosso** usará índice desenvolvido pelo Tribunal de Contas

Destaques

- 27 | **Projeto TCEstudantil** é reconhecido pela Secretaria de Educação do Estado como aliado na formação de jovens cidadãos
- 28 | Servidora do TCE de Mato Grosso integra comissão que atuou em projeto do **Tribunal Administrativo de Moçambique**
- 29 | Conselheira substituta assume interinamente **vaga no Pleno do TCE-MT**

MPC-MT

- 30 | **Planejamento Estratégico de Longo Prazo:** Ministério Público de Contas apresenta plano para mais seis anos

Parceria

- 32 | Cooperação assinada entre o TCE-MT e a Amam deve fomentar **pesquisa na área jurídica**

Matéria de Capa



Boas Práticas

- 36 | **Ações de sustentabilidade** preservam o meio ambiente e garantem economia

Qualificação

- 40 | Projeto “**FGV para Todos**” oferece pós-graduação ao corpo técnico do TCE-MT

Recursos Humanos

- 41 | Gestão por competências orienta atuação de líderes e demais servidores do TCE-MT

Gestão TCE-MT

- 42 | **Autoavaliação** com critérios internacionais de qualidade garante eficiência

Segurança

- 43 | Adequações estruturais melhoram a **segurança e bem-estar dos servidores**

46

Convênios devem comprovar a regularidade das despesas
Conselheiro Antonio Joaquim

65

Contratação direta com instituições privadas sem fins lucrativos
Conselheiro José Carlos Novelli

81

Apoio financeiro da União não compõe o duodécimo das Câmaras
Conselheiro Valter Albano

90

Instalação de equipamentos de radiocomunicação em áreas públicas
Conselheiro Waldir Júlio Teis

106

PPA pode prever valores globais para os seus programas de trabalho
Conselheiro Domingos Neto

122

Requisitos para não incluir serviços terceirizados em despesas com pessoal
Conselheiro Sérgio Ricardo

147

Servidores afastados para mandato eletivo não recebem verba indenizatória
Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen

154

Despesas a pagar com salários e encargos sociais submetem-se à LRF
Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima

162

Despesas com pessoal em final de mandato no Legislativo municipal
Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha

180

Percentual de cargos em comissão destinados a servidores de carreira
Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira

194

A prática do Controle de Constitucionalidade dos Tribunais de Contas, após a abstrativização da Súmula 347 do STF pela transcendência dos motivos determinantes e em face à Reserva de Plenário – Súmula Vinculante nº 10 STF

The practice of the constitutional control of the Audit Courts, after the relativization of Precedent 347 STF through the theory of transcendence of the determinants reasons and in face of plenary reserve - Binding Precedent nº 10 STF

Bruno Ribeiro Marques

204

A Lei nº 13.019/2014: Destaques, controle e perspectivas

The Law nº 13.019 / 2014: Highlights, control and prospects

Camila Parente Almeida



213

O princípio da eficiência e o controle externo concomitante

The principle of efficiency and concomitant external control

Moisés Maciel

222

Gestão de custos como estratégia para a qualidade do gasto público: um estudo de caso no Legislativo Municipal de Nova Mutum - MT

Cost management as a strategy for the quality of public spending : a study case in the Municipal Legislature of Nova Mutum - MT
Solange Kunzler Schütz

Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz reforça missão orientadora do TCE-MT



O evento voltado à administração pública estadual, realizado em Cuiabá, contou com a presença do governador Pedro Taques

O Tribunal de Contas de Mato Grosso realizou no primeiro semestre de 2015 sete edições do Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz, sendo três especiais e quatro em cidades-polo, atendendo a 76 municípios. Até o final do ano serão atendidos todos os 141 municípios. O TCE-MT desenvolve atividades de capacitação para fiscalizados 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 e surgiu o Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz. Já foram capacitados mais de 16 mil membros da administração pública desde o início das atividades.

Neste ano serão realizadas sete edições para a Administração Pública municipal. O ciclo fez inovações em 2014, incluindo novos temas, como as palestras do conselheiro Antonio Joaquim a respeito da Lei de Acesso à Informação e ainda especialistas em Direito Administrativo ligados à Consultoria Técnica do TCE-MT, que abordaram questões relativas às maiores dificuldades na gestão das prefeituras e Câmaras municipais. Em 2014, o Gestão Eficaz aconteceu nas cidades-polos de Mato Grosso, contemplando os 141

municípios, e capacitou cerca de 1.800 servidores públicos. São elas: Araputanga, Rondonópolis, Barra do Garças, Sorriso, Cuiabá, São Félix do Araguaia e Juína.

Ocorreram três edições especiais do Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz no primeiro semestre de 2015, a primeira foi voltada aos servidores estaduais, com 245 participantes, a segunda, aos responsáveis pela área contábil e teve como tema a Nova Contabilidade aplicada ao setor público, com 668 participantes, e a terceira, voltada aos servidores da Assembleia Legislativa (AL), da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (Setas-MT) e do Centro de Processamento de Dados do Governo do Estado (Cepromat), com 91 participantes.

A edição especial do Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz voltada aos servidores da AL, Setas-MT e do Cepromat aconteceu entre os dias 2 e 3 de julho, no auditório da Escola de Contas do TCE-MT. O evento foi destinado aos servidores públicos que atuam nas áreas de contabilidade, contratações públicas, execução orçamentária, controle interno e gestão de patrimônio dos órgãos contemplados no evento. Foram selecionados os seguin-

“ *Entre as principais alterações advindas da implementação da Nova Contabilidade figura a mudança no foco do objeto da contabilidade, que deixa de ser o orçamento e passa a ser o próprio patrimônio público* ”

Gestão Eficaz capacita gestores no interior do Estado



POLO SINOP – 19 e 20 de março

370 agentes públicos capacitados
32 municípios participantes: Alta Floresta, Apicás, Carlinda, Cláudia, Colíder, Feliz Natal, Guarantã do Norte, Ipiranga do Norte, Itanhangá, Itaúba, Lucas do Rio Verde, Marcelândia, Matupá, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Maringá, Nova Mutum, Nova Santa Helena, Nova Ubitatã, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Santa Carmem, Santa Rita do Trivelato, São José do Rio Claro, Sorriso, Tabaporã, Tapurah, Terra Nova do Norte, União do Sul e Vera.

POLO CONFRESA – 18 e 19 de junho

144 agentes públicos
15 municípios: Alto Boa Vista, Araguaiana, Bom Jesus do Araguaia, Canabrava do Norte, Luciara, Novo Santo Antônio, Porto Alegre do Norte, Querência, Santa Cruz do Xingu, Santa Terezinha, São Félix do Araguaia, São José do Xingu, Serra Nova Dourada e Vila Rica.



POLO PRIMAVERA DO LESTE – 16 e 17 de abril

160 participantes;
19 municípios: Barra do Garças, Campo Verde, Dom Aquino, Guiratinga, Jaciara, Juscimeira, Nova Brasilândia, Novo São Joaquim, Paranatinga, Planalto da Serra, Ponte Branca, Poxoréo, Ribeirãozinho, Rondonópolis, São José do Povo, São Pedro da Cipa, Santo Antônio do Leste, Tesouro, Torixoréu.

76 municípios;
792 servidores capacitados em 2015;
16.000 servidores capacitados desde 2010.



POLO ÁGUA BOA

21 e 22 de maio
118 agentes públicos;
9 municípios: Campinápolis, Canarana, Cocalinho, Gaúcha do Norte, General Carneiro, Nova Nazaré, Nova Xavantina, Pontal do Araguaia, Ribeirão Cascalheira.

tes temas: aspectos legais dos contratos administrativos, fiscalização de contratos administrativos, controle dos bens integrantes do patrimônio e procedimentos contábeis patrimoniais aplicados ao ativo imobilizado.

Durante o evento voltado à “Administração Pública Estadual” foram discutidos temas como sustentabilidade fiscal, previdência, responsabilização de agentes públicos, processo orçamentário e algumas das dificuldades identifica-

das pelo controle externo ao analisar as contas de governo estaduais nos últimos anos. O ciclo reuniu secretários de Estado, subsecretários, controladores internos, contadores e assessores no dia 27 de março. Na ocasião, o governador do Estado, Pedro Taques, assinou o termo de adesão ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) do TCE-MT que vai coordenar a elaboração de planos estratégicos para as secretarias de Estado.

O governador falou sobre a relevância dos eventos de capacitação realizados pelo TCE-MT. “O cidadão quer bons serviços, quer saúde e educação de qualidade e este evento representa o amadurecimento do TCE-MT por entender que é preciso ir além do controle externo das contas públicas e exercer também sua função orientadora. Quem ganha com isso é o cidadão, pois é nele que as ações de uma boa gestão vão impactar”.

CICLO GESTÃO EFICAZ

Edição especial do projeto discute a Nova Contabilidade Pública

“ *Entre as principais alterações da STN está a exigência de informar a fonte de recurso dos gastos* ”

Mais de 450 agentes públicos municipais e estaduais foram capacitados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso numa edição especial do programa Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz sobre a Nova Contabilidade aplicada ao setor público. A capacitação se deu num momento histórico e estratégico para o país, que desde 2014 vem implantando normas internacionais de contabilidade em busca de informações padronizadas e de maior qualidade.

Atendendo às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o evento abordou os processos que devem facilitar a elaboração e execução do orçamento e dos registros patrimoniais, econômicos e financeiros, gerando informação útil para os usuários de dados contábeis através de demonstrativos convencionados.

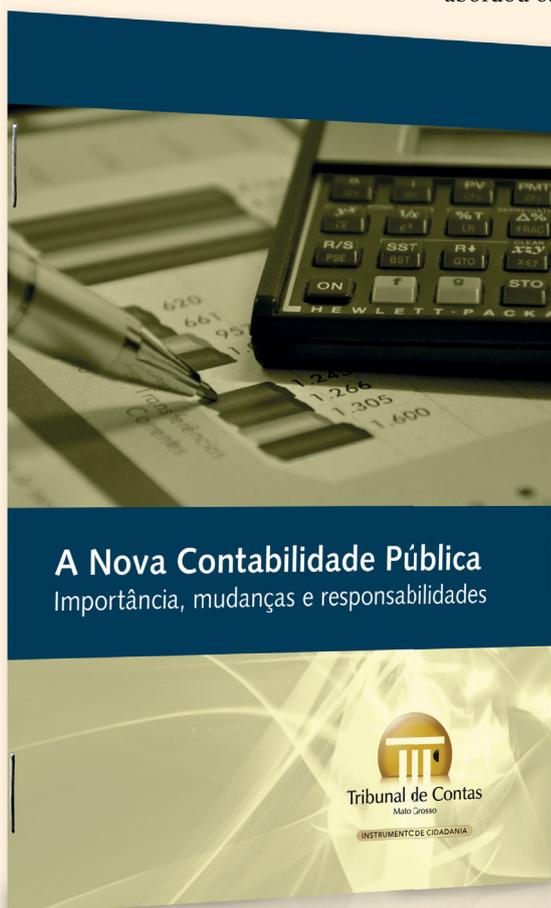
A contabilidade pública tem papel fundamental na boa gestão. Para que a sociedade tenha acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, educação e segurança, por exemplo, é preciso que o gestor tenha planejado o orçamento, destinando recursos suficientes para a execução de políticas públicas e esteja atento à manutenção do patrimônio público.

O consultor de Estudos Técnicos da Consultoria Técnica do TCE-MT, Edicarlo Lima Silva, explica que “as regras impostas buscam adequar as práticas contábeis do setor público ao que a legislação já prevê, o diferencial é o foco no equilíbrio do orçamento ao privilegiar as peças de planejamento e a organização da gestão”.

O orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas e o conceito está intimamente ligado à previsão das receitas e a fixação das despesas públicas. Por exemplo, os gastos com saúde e educação possuem fontes específicas que devem ser informadas na prestação de contas. Assim, cada gasto realizado pelo agente público deve ter sua fonte informada, a fim de comprovar que não há desvio de recursos de uma área para outra. A determinação também deve constar nas peças de planejamento orçamentário.

Com as novas regras, a Administração deve realizar o registro dos bens de uso comum de vida útil determinável. Isso porque tais recursos podem ser medidos e absorvem recursos públicos. Por exemplo, mesas e cadeiras de uma secretaria municipal fazem parte do patrimônio e devem constar na contabilidade.

Assim, é possível acompanhar o tempo de uso das mesas e cadeiras sabendo qual é sua provável vida útil, o que permite planejar a troca desses bens para que a gestão esteja preparada para esses gastos.



Conheça a cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, Nova Contabilidade Pública: <http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/ANovaContabilidadePublica/index.html>

Qualificação para os vereadores, benefícios para a sociedade.

www.tce.mt
tce
.gov.br

O Projeto Democracia Ativa foi criado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso para fortalecer a relação entre o órgão de controle externo e as 141 Câmaras de Vereadores do Estado. A meta do projeto é contribuir na melhoria da função parlamentar e na eficiência do Poder Legislativo, por isso são realizadas reuniões de trabalho com os vereadores para compartilhar conhecimento.

C&A BRASIL



PROJETO
**DEMOCRACIA
ATIVA**



Tribunal de Contas
Mato Grosso

FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Projeto Democracia Ativa aproxima controle externo do Legislativo municipal



A mesa de abertura foi composta pelo presidente do TCE-MT, Waldir Teis, o ouvidor-geral do TCE-MT, Antonio Joaquim, o procurador-geral do MPC-MT, Gustavo Deschamps, o presidente da AL, Guilherme Maluf, o presidente da Câmara de Sinop, vereador Mauro Sérgio Garcia, a presidente da UCMMAT, Edileuza Ribeiro, o presidente do TJ, Paulo da Cunha e o superintendente do Sebrae-MT, José Guilherme Barbosa Ribeiro

Em busca de consolidar-se como uma organização comprometida com resultados para a sociedade, a atual direção do Tribunal de Contas de Mato Grosso (biênio 2014-2015) criou o projeto Democracia Ativa, voltado para o fortalecimento da rede de controle externo através da troca de conhecimento com os legisladores municipais. O projeto prevê atividades de capacitação para vereadores com foco em temas como: Contas de Governo, Contas de Gestão, fiscalização da transparência conforme os preceitos da Lei de Acesso à Informação e as três leis orçamentárias PPA, LDO e LOA. A primeira edição aconteceu no dia 11 de junho e reuniu 60 vereadores de seis municípios do Esta-

do. Para este ano estão previstos mais seis encontros no TCE com a expectativa de receber 320 vereadores.

O projeto Democracia Ativa se enquadra num novo conceito desenvolvido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso que busca a melhoria da gestão e dos serviços públicos. Exemplo disso é o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) criado em fevereiro de 2012 para promover a cultura do planejamento estratégico nas Administrações municipais. O projeto ainda compartilha com as diretrizes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) apontadas no Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de



Contas e também com as orientações contidas no Programa Gespública, ao qual o TCE-MT é adeso desde 2005.

A coordenação técnica do projeto Democracia Ativa está sob a responsabilidade do conselheiro substituto Ronaldo de Oliveira e as capacitações são ministradas por conselheiros, conselheiros substitutos, procuradores de Contas, auditores e técnicos do TCE-MT. São realizadas reuniões periódicas com grupos de vereadores de municípios de diversas regiões do Estado, nas quais acontecem palestras e debates sobre fiscalização, planejamento orçamentário, políticas públicas de interesse da sociedade, competência de julgamento – nas contas de governo e nas contas de gestão das prefeituras.

Durante a solenidade de abertura da primeira edição do projeto, realizada no dia 11 de junho último e que reuniu vereadores das Câmaras municipais de Sinop, Itiquira, Jangada, Nortelândia, Querência e Guarantã do Norte no Espaço Cultural Liu Arruda, o conselheiro Antonio Joaquim lembrou que o TCE e os Legislativos municipais são parceiros, já que os vereadores têm papel importante na fiscalização do Poder Executivo. “São instituições parceiras e que devem unir esforços, pois o que realmente interessa para a sociedade é que os hospitais funcionem, as escolas tenham ensino de qualidade e que a segurança pública seja efetiva”, afirmou.

O conselheiro ressaltou ainda que os vereadores são membros da sociedade, eleitos pela população para representarem seus interesses e “nem sempre esses agentes têm profundo conhecimento técnico e jurídico sobre a Administração Pública. Alguns são agricultores, comerciantes, líderes de sindicatos que abrem mão de suas atividades para se dedicarem ao coletivo, à sociedade e este trabalho pode ser exercido com mais qualidade, basta que participem das capacitações”, finalizou.

O presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, desembargador Paulo Cunha, afirmou durante a abertura do evento que “o que o Tribunal de Contas está fazendo aqui é fortalecer a democracia brasileira. Os vereadores são a base de tudo, os que podem e devem fiscalizar para que os serviços públicos cheguem à população com qualidade”.

Para o presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Guilherme Maluf, que esteve na abertura do evento, “o projeto é uma oportu-



PROJETO DEMOCRACIA ATIVA

O presidente do TCE-MT,
conselheiro Waldir Teis



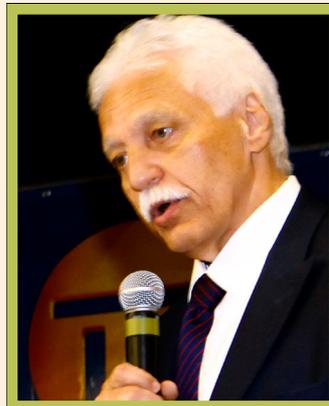
A presidente da União das Câmaras
Municipais de Mato Grosso, (UCMMAT),
vereadora Edileuza Ribeiro



O conselheiro ouvidor-geral
do TCE-MT, Antonio Joaquim



O presidente da Assembleia
Legislativa de Mato Grosso,
Guilherme Maluf



O presidente do TJ-MT,
desembargador Paulo Cunha

tunidade fundamental para os vereadores aprenderem sobre orçamento e elaboração de peças de planejamento”. Nesse sentido, o conselheiro Valter Albano falou sobre “o comprometimento que os Legislativos, seja o estadual ou os municipais, devem ter com as demandas da sociedade e a melhor forma de atendê-los é estar capacitado para tal finalidade”.

A presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, (UCMMAT), Edileuza Ribeiro, “parabenizou a preocupação do Tribunal de Contas, que tem se dedicado na melhoria da gestão, indo além do seu papel de fiscalizador e oferecendo orientação e conhecimento, estas são as melhores ferramentas e a contribuição mais valiosa para a sociedade”.

O presidente da Câmara Municipal de Sinop, vereador Mauro Sérgio Garcia, destacou que uma das dificuldades dos vereadores “é a falta de compreensão dos aspectos técnicos e jurídicos da Administração para sua atuação no cotidiano e também no momento de analisar as contas de governo dos prefeitos, queremos contribuir mais”.

A mesa de abertura foi composta pelo presidente do TCE-MT, Waldir Teis, o ouvidor-geral do TCE-MT, Antonio Joaquim, o procurador-geral do MPC, Gustavo Deschamps, o presidente da AL, Guilherme Maluf, o presidente da Câmara de Sinop, vereador Mauro Sérgio Garcia, a presidente da UCM-MAT, Edileuza Ribeiro, o presidente do TJ, Paulo da Cunha, e o superintendente do Sebrae-MT, José Guilherme Barbosa Ribeiro.

Ministraram palestras o conselheiro Antonio Joaquim, ouvidor-geral sobre “A Relação do TCE-MT com a cidadania”, o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, sobre “Contas de governo, contas de gestão e orçamento público”, o procurador-geral de Contas do MPC-MT, Gustavo Deschamps, sobre a Lei nº 12.527/2011 - Acesso à Informação, e a Lei nº 131/2009 - Transparência Pública, o auditor José Marcelo de Almeida Perez, sobre a “Estrutura e produtos do TCE-MT de interesse das Câmaras municipais”, e Bruno Anselmo Bandeira sobre a “Função legislativa e fiscalizadora dos vereadores”.



O conselheiro substituto Ronaldo de Oliveira, responsável pela coordenação técnica do projeto



O presidente da Câmara Municipal de Sinop, vereador Mauro Sérgio Garcia



Os palestrantes: o procurador-geral de Contas do MPC-MT, Gustavo Deschamps; o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima; secretário-chefe da Consultoria Técnica, Bruno Anselmo Bandeira; e o auditor José Marcelo de Almeida Perez



Transferência de conhecimento e de boas práticas de gestão são foco do Projeto de Ensino a Distância



Desde que foi criado, em 2012, o projeto de Educação a Distância (EAD) do Tribunal de Contas de Mato Grosso já realizou 62 aulas técnicas sobre os mais relevantes temas para a Administração Pública e para a sociedade, com palestras de juristas, auditores, conselheiros e ministros. O EAD é um dos itens que compõem o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), cujo foco é a transferência de conhecimento, tecnologias e boas práticas de gestão. Neste primeiro semestre de 2015, o ministro Benjamin Zymler foi um dos palestrantes da 58ª edição do EAD, com o tema “Lei da Ficha Limpa”.

Os vídeos ficam disponíveis publicamente após a exibição momentânea e podem ser encontrados na página inicial do Tribunal de Contas de Mato Grosso através do TV Contas ou pelo link <<http://ead.tce.mt.gov.br>>. De acordo com os dados do Google Analytics, as palestras do EAD tiveram mais de 364.240 visualizações.



58ª EDIÇÃO

Lei da Ficha Limpa e o poder/dever dos Tribunais de Contas

Benjamin Zymler - *Ministro do TCU*

Esclarecendo a sociedade a respeito da aplicação da “Lei da Ficha Limpa”, o ministro destacou a autonomia das Cortes de Contas em julgar a elegibilidade de nomes públicos a cargos políticos. <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1747>>



59ª EDIÇÃO

Renúncias de receita e o controle externo pelos Tribunais de Contas

José de Ribamar Caldas Furtado - *Conselheiro do TCE-MA*

O conselheiro reforçou a importância da informação para a sociedade, que deve ser motivada a controlar os recursos das renúncias de receita, posteriormente revertidas em benefícios à sociedade. <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1786>>



60ª EDIÇÃO

Mudanças culturais e efeitos psíquicos

Pe. João Inácio Kolling - *Psicopedagogo e Antropologista*

Em comemoração ao Dia do Trabalhador, o pesquisador Pe. João Inácio Kolling tratou das exigências cotidianas que afetam o nosso modo de viver e de lidar com as questões culturais. <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1806>>



61ª EDIÇÃO

Envio de licitações e folha de pagamento: Aplic-Estado

Simone Aparecida Pelegrini - *Auditora pública de Controle Externo do TCE-MT*

Com a aprovação da Resolução Normativa 31/2014, a palestrante evidenciou que os gestores devem encaminhar informações sobre processo licitatório, benefício previdenciário e folha de pagamento. <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1826>>



62ª EDIÇÃO

Direito da criança e do adolescente e as obrigações do Estado

Antônio Peleja - *Juiz de Direito*

O magistrado apresentou diversas variáveis que influem na aplicação e execução de medidas socioeducativas a jovens que se encontram em conflito com a lei. <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1866>>



Estiveram presentes prefeitos e representantes de Diamantino, Alto Araguaia, Itiquira, Jaciara, Santo Antônio do Leverger, Alto Paraguai, Sapezal, Água Boa, Poxoréu e Juscimeira

Municípios concluem planos estratégicos priorizando as áreas da saúde e da educação

O Tribunal de Contas de Mato Grosso recebeu em 2015 os Planos Estratégicos elaborados por 10 prefeituras que participaram do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado – PDI. Juntos, os municípios possuem 177 mil habitantes, o que corresponde a 5,6% da população do Estado. Em todas as peças de planejamento, observou-se que foram priorizadas melhorias nos indicadores da saúde e da educação. “Vamos investir no transporte de alunos para que todos estejam nas salas de aula e estamos criando mais 300 vagas nas creches. Na saúde é preciso ampliar leitos no hospital público”, contou o prefeito de Alto Araguaia, Jerônimo Samita Maia Neto.

Durante a solenidade de entrega dos planejamentos que aconteceu no dia 4 de março, o presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Julio Teis, ressaltou que um dos principais êxitos do PDI é o de traçar objetivos para os municípios que transcendam ao período de tempo limi-

tado para o qual o prefeito foi eleito, possibilitando às gestões futuras que deem prosseguimento aos projetos com base no planejamento. “Sentimo-nos honrados em receber estas peças de planejamento dos prefeitos, o que demonstra uma mudança de cultura, na qual o que importa é o resultado em benefício da sociedade. É o fim do imediatismo nas Administrações Públicas”, decretou o presidente.

Participaram do PDI nesta etapa os municípios de Diamantino, Alto Araguaia, Itiquira, Jaciara, Santo Antônio de Leverger, Alto Paraguai, Sapezal, Água Boa, Poxoréu e Juscimeira.

Em 2013 foram capacitados os 20 maiores municípios de Mato Grosso que aderiram ao PDI. Todos receberam oficinas voltadas aos representantes dos conselhos municipais de políticas públicas, servidores públicos, gestores, ouvidores e controladores internos. São eles: Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop, Sorriso, Cáceres, Tangará



Quer saber mais sobre o PDI? Acesse a publicação <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PDI/index.html>>

da Serra, 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.

O Programa PDI

Criado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso em 2012, a partir do Plano Estratégico de Longo Prazo (2012-2017), o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) já proporcionou que 39 municípios formulassem planos estratégicos, definindo prioridades para a Administração Pública. O PDI reforça a missão orientadora do TCE-MT compartilhando com os fiscalizados a experiência

adquirida a partir da adoção do planejamento estratégico e de novas tecnologias em prol da melhoria dos serviços públicos.

O PDI é composto por cinco princípios fundamentais para o exercício da boa gestão. São eles: o apoio ao planejamento estratégico, incentivo ao acesso à informação e à consciência cidadã, a orientação por meio de cursos presenciais e a distância, o controle gerencial utilizando o Geo-Obras e a modernização institucional.

Jerônimo Samita Maia Neto,
prefeito de Alto Araguaia



Auditoria especial faz diagnóstico do ensino fundamental em Mato Grosso



Foto de auditoria

Audidores realizam vistoria em unidade escolar

O Tribunal de Contas de Mato Grosso está realizando auditoria especial na Educação. O objetivo é fazer um diagnóstico da situação do ensino fundamental, apontando as principais falhas e os casos de sucesso, a fim de identificar boas práticas. A auditoria é coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais e os resultados serão apresentados ao Pleno do TCE-MT pelo relator, conselheiro Antonio Joaquim. Os auditores estão vistoriando 48 escolas das redes estadual e municipal, abrangendo 22 municípios que representam aproximadamente 40% da população do Estado.

Ao todo, a rede pública de Mato Grosso atende a 423.972 alunos matriculados em 2.288 escolas no ensino fundamental. Uma das características que mais chamam

atenção sobre a realidade do Estado é que aproximadamente 17% desses alunos estão nas 876 escolas rurais. Diante desse contexto, os auditores estabeleceram uma metodologia de análise e coleta de dados para darem conta das realidades urbanas e rurais do ensino, considerando as distinções entre as unidades.

As primeiras avaliações, de acordo com o auditor Saulo Miranda, permitiram traçar alguns aspectos sobre as unidades escolares rurais e as urbanas em relação a dois pontos: infraestrutura e envolvimento da comunidade. As escolas urbanas apresentam melhores condições de infraestrutura em relação às escolas rurais, mas contam com pouco envolvimento da comunidade ao entorno. Já as escolas rurais, apesar de não contarem com

“ Ao todo, a rede pública de Mato Grosso atende a 423.972 alunos matriculados em 2.288 escolas no ensino fundamental ”

a mesma qualidade em infraestrutura que as urbanas, têm maior apoio e envolvimento da comunidade na qual está inserida. “Essas diferenças nos mostram que é preciso lançar um olhar de auditoria diferenciado para cada realidade e considerar os aspectos quantitativos e também qualitativos”, afirmou o auditor Saulo Miranda.

O conselheiro Antonio Joaquim explica que a auditoria teve como base os indicadores sociais da Educação de Mato Grosso. Foi identificado que do ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2014, o Estado está entre os 15 que pioraram a nota em relação ao índice anterior.

Desse modo, o critério de seleção das instituições fiscalizadas foi o desempenho no Indicador de Proficiência, um dos que compõem o Ideb. Foram selecionadas para amostragem da auditoria as escolas com desempenho médio, baixo e elevado no indicador. A principal fonte inicial de dados foi o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que realiza um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional, todos os anos.

Na fase de planejamento foram consultadas entidades e órgãos: Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, Conselhos Municipais de Educação, MPE-MT, Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso, Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso, Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e Universidade Federal de Mato Grosso.

Metodologia inova com avaliação do perfil de diretores e coordenadores das escolas

O diagnóstico do Tribunal de Contas de Mato Grosso está avaliando aspectos como a infraestrutura, o financiamento do ensino e em questões de gestão, como compreender se os diretores e coordenadores escolares recebem periodicamente capacitações e se as consideram aplicáveis ao exercício de suas funções. Os diretores e os coordenadores escolares têm papel fundamental para bons resultados no ensino, partindo desse ponto de vista os auditores vão avaliar se a Secretaria Estadual de Educação possui mecanismos adequados para selecionar o perfil destes cargos.

Outro tópico que compete à gestão estadual que será investigado é se ela supervisiona, monitora e avalia os instru-

mentos de planejamento, o desempenho das unidades escolares e de seus gestores e como divulga os resultados para o aprimoramento da gestão.

A metodologia para coleta de informações consiste nas observações das unidades quanto ao funcionamento e atendimento, no exame da infraestrutura física e em entrevistas estruturadas ao secretário estadual, membros das equipes de monitoramento e avaliação das secretarias estadual e municipais. A experiência em auditorias operacionais teve início em três parcerias com o TCU que resultaram nos trabalhos nas áreas de Meio Ambiente, do Sistema Único de Saúde e no Ensino Médio.

REDE PÚBLICA ESCOLAR DE MATO GROSSO



423.972 alunos matriculados;

2.288 escolas no ensino fundamental;

17% desses alunos estão nas **876** escolas rurais.



A AUDITORIA



48 escolas das redes estaduais e municipais vistoriadas;

22 municípios alcançados, que representam aproximadamente

40% da população de Mato Grosso.



“ São avaliados aspectos como a infraestrutura, o financiamento do ensino e a gestão ”

ITENS AVALIADOS

INFRAESTRUTURA

Os auditores do TCE-MT avaliam se a infraestrutura das escolas e o transporte escolar proporcionam as condições necessárias para atendimento das demandas do ensino fundamental.



GESTÃO

Este é um dos itens mais complexos, pois envolve aspectos amplos e sistemáticos da educação. A auditoria busca saber se a Secretaria de Educação possui planejamento estratégico adequado, de modo a garantir a continuidade da gestão e dos gestores escolares no âmbito do ensino fundamental. Em relação à quantidade de professores (efetivos e temporários), o TCE-MT investiga se ela atende plenamente à demanda atual das unidades escolares.



Fotos de auditoria

FINANCIAMENTO

Serão analisadas informações, a fim de saber se os recursos financeiros destinados ao financiamento do ensino fundamental no Estado e nos municípios (Fundeb, Salário-Educação e Receita própria) atendem às demandas.



III Fórum Municípios & Soluções - Educação



O resultado da auditoria especial no ensino fundamental será debatido entre os dias 7 e 8 de outubro durante o III Fórum Municípios & Soluções com o tema Educação, no Hotel Fazenda Mato Grosso. O evento é organizado em painéis, onde serão apresentados os diagnósticos que serão discutidos por especialista e por fim

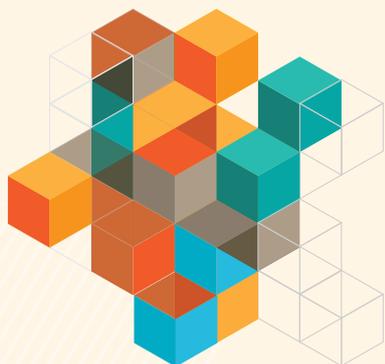
será apresentado um caso de sucesso, indicando possibilidades para solucionar as dificuldades identificadas.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso vai reunir estudiosos sobre a organização do ensino fundamental que vão apresentar modelos do ensino seriado e do ensino por ciclos. O objetivo é estimular os gestores públicos de

Mato Grosso a avaliar se o modelo atualmente adotado está sendo eficiente.

Além dos painéis com os temas de auditoria, o evento conta com uma palestra que vai abordar o acompanhamento das determinações do relatório da auditoria especial no ensino médio, realizada em 2013 em parceria com o Tribunal de Contas da União.

Data: **7 e 8 de outubro/ 2015**
Local: **Hotel Fazenda Mato Grosso**
Cuiabá/MT



III Fórum
**Municípios
& Soluções**

Estratégias para a melhoria das
políticas públicas em educação.

Realização:



Tribunal de Contas
Mato Grosso

Informações: www.tce.mt.gov.br

Tribunal vai verificar implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios



Relator da auditoria, conselheiro Antonio Joaquim, em reunião para discutir o cronograma de trabalho

Os órgãos públicos devem estar de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Para verificar a situação em Mato Grosso, o Tribunal de Contas está realizando uma auditoria especial para avaliar a implementação da LAI nos 20 maiores municípios do Estado que correspondem a 65% da população. Ao longo de três anos de vigência da LAI, o TCE-MT realizou ações com o objetivo de contribuir para a disseminação da cultura da transparência que vão desde a cessão de softwares até a fiscalização e cobrança para que os fiscalizados se adequem e implantem mecanismos de transparência.

O ouvidor-geral do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Antonio Joaquim, que vai relatar o diagnóstico e apresentar ao plenário do Tribunal de Contas, explica que desde 2014 os fiscalizados devem incluir na remessa de documentos enviados pelo Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas, o Sistema Aplic, comprovações quanto ao cumprimento

da Lei de Acesso à Informação e criação de ouvidorias locais. Em relação às prefeituras, das 141, apenas 38 ainda não enviaram os documentos obrigatórios, já entre as Câmaras municipais, chega a 98 o número de Legislativos que não encaminharam documentação ao controle externo.

“Será um trabalho minucioso para verificar se os 20 maiores municípios, que representam 65% da população, estão oferecendo ao cidadão as informações necessárias previstas na lei. A transparência é fundamental para a evolução da democracia e para que cada cidadão tenha o poder de participar da gestão sabendo o que acontece em seu município”, afirmou o ouvidor-geral do TCE-MT, Antonio Joaquim.

Diante do quadro, o conselheiro destaca a importância da Lei de Acesso à Informação para que a sociedade possa ter cidadãos bem informados. “Os gestores públicos precisam ter em mente que o cidadão pode ser um parceiro da

“ Em relação às prefeituras, das 141, apenas 38 ainda não enviaram os documentos obrigatórios ”

“ *A Lei de Acesso à Informação colabora para que a sociedade possa ter cidadãos bem informados* ”

Administração Pública, pois é ele quem utiliza os serviços e se este cidadão possui informações, pode alertar o gestor sobre falhas que não sejam ainda do seu conhecimento. Desse modo, a Lei da Transparência, como é conhecida a LAI, vem para possibilitar à sociedade a participação efetiva e auxiliar o Poder Público a elevar a qualidade dos serviços, dando voz à população”, pondera o ouvidor-geral do TCE-MT.

A auditoria especial sobre a implementação da LAI será coordenada pela Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais, liderada por Lidiane dos

Anjos. A investigação tem por objetivo traçar um panorama do cumprimento dos 96 itens que compõem a Lei de Acesso à Informação, entre eles a quantidade e qualidade das informações disponibilizadas por Prefeituras e Câmaras.

A primeira reunião para discutir o cronograma da auditoria foi realizada no dia 14 de maio de 2015 entre o conselheiro Antonio Joaquim, a secretária-geral de Controle Externo, Maria Aparecida Rodrigues de Oliveira, a secretária de Auditorias Especiais, Lidiane dos Anjos, e a secretária-executiva da Ouvidoria-Geral, Naise Godoy de Campos Silva Freire.

Oficinas sobre a LAI já capacitaram 40 municípios

A secretária-executiva da Ouvidoria-Geral, Naise Godoy de Campos Silva Freire, tem realizado oficinas sobre a estrutura e o funcionamento de uma ouvidoria e sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) para cerca de 60 municípios do interior de Mato Gros-

so, incluindo os 40 que aderiram ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) do TCE-MT. “Ao longo deste trabalho, visitamos os municípios para esclarecer as dúvidas e também conhecer a realidade enfrentada em municípios menores que não dispõem de recursos nem de pessoal capacitado na área da tecnologia da informação”, afirmou.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem dado todo o aporte tecnológico e treinamento aos gestores públicos, auxiliando na im-

plantação dos sistemas de transparência ativa e passiva. O TCE-MT também elaborou o “Guia de Implementação da Lei de Acesso à Informação e criação das Ouvidorias dos Municípios” com o passo a passo sobre as especificidades da nova legislação e faz um check list do que deve ser providenciado, como a criação do Serviço de Informação ao Cidadão e da Ouvidoria.

Para ver o Portal Transparência do TCE-MT acesse o *link* <http://www.tce.mt.gov.br> e clique no menu Portal Transparência/SIC da barra inicial.



Guia de Implementação da Lei de Acesso à Informação e criação das ouvidorias dos Municípios <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/GuiaImplantacaodaLei2ed/index.html>>



Oficinas do TCE-MT estimulam a criação das ouvidorias municipais

Tribunal apresenta acervo dos procedimentos adotados à Rede de Controle da Gestão Pública em Mato Grosso



TCE apresenta ações na 4ª Reunião Ordinária da Rede de Controle realizada no dia 6 de maio

Durante a 4ª Reunião Ordinária da Rede de Controle da Gestão Pública em Mato Grosso realizada no dia 6 de maio deste ano, o Tribunal de Contas de Mato Grosso entregou a cada um dos membros a publicação “Copa do Mundo 2014: Resumo das Ações Desempenhadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso”. Na reunião, o conselheiro substituto João Batista Camargo fez uma apresentação dos trabalhos de auditoria e fiscalização produzidos entre os anos de 2009 e 2014 pela Secretaria de controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia.

O documento traz o histórico de informações de todos os procedimentos de julgamento, auditoria e acompanhamento realizados sobre as obras da Copa do

Mundo. Ao todo constam 12 relatórios extraordinários de acompanhamento, 13 laudos periciais sobre a qualidade de cada obra e um livro digital com o resumo das ações desempenhadas, tais como: processos analisados (julgados e em tramitação) e os relatórios emitidos pelo conselheiro Antonio Joaquim, relator das contas da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – Fifa 2014 (Secopa) e pelo conselheiro substituto João Batista de Camargo.

Ao receber a publicação, o coordenador da Rede de Controle, Sérgio Akutagawa, chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), disse que as informações repassadas pelo TCE-MT serão utilizadas para embasar as pro-

“ O acervo conta com a publicação digital ‘Copa do Mundo 2014: Resumo das Ações Desempenhadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso’ ”

vidências que os órgãos de fiscalização “deverão tomar em conjunto, naquilo que cabe a cada um deles legalmente executar, responsabilizando os que devem ser responsabilizados e levando em conta o interesse público”, disse. O representante do Tribunal de Contas na rede, conselheiro substituto Moisés Maciel, avaliou a decisão dos membros como “a mais correta, já que a situação é muito preocupante e os custos para a população são reais”, comentou.

Na abertura da reunião, o presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Julio Teis, lembrou que em todos os relatórios extraordinários produzidos pelo Tribunal foram feitas alertas de que os prazos estipulados não seriam suficientes para terminar todas as obras, “mesmo assim não medimos esforços para encontrar os gargalos, alertar o Governo do Estado e até fizemos reuniões com empresários, as concessionárias de água e energia e a Secopa. Os prefeitos de Cuiabá e Várzea Grande também foram chamados a participar das reuniões. “Tudo que produzimos foi encaminhado para os Poderes Executivo e Legislativo. A Copa só aconteceu graças aos cuiabanos, que receberam bem os turistas”, relatou o presidente.

Segundo informou o conselheiro substituto e o secretário da Secex Obras, André Luiz Souza Ramos, até agora ne-

Rede de Controle da Gestão Pública em Mato Grosso

Formada em 2010, a Rede de Controle em Mato Grosso é composta por 13 instituições de fiscalização:

- Auditoria-Geral do Estado (AGE-MT);
- Advocacia-Geral da União (AGU);
- Caixa Econômica Federal (CEF);
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
- Controladoria-Geral da União (CGU);
- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea-MT);
- Ministério Público de Contas (MPC-MT);
- Ministério Público Estadual (MPE);
- Ministério Público Federal (MPF);
- Polícia Federal;
- Receita Federal do Brasil (RFB);
- Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT); e
- Tribunal de Contas da União (TCU).



nhuma obra foi recebida oficialmente e existem muitas obras com problemas que devem receber atenção maior do Governo do Estado para que seja exigida a garantia quinquenal e as empresas façam os reparos. No caso do VLT, foi discutida a necessidade de se tratar o modal com seriedade. “Um sistema de transporte que será deficitário dependerá de subsídio do governo, não tem projeto de integração com o sistema de transporte coletivo e por isso precisa de um estudo de viabilidade”.

A publicação “Copa do Mundo 2014: Resumo das Ações Desempenhadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso” está disponível no Portal do TCE-MT, no [link](#) da PubliContas.



Foram divulgados os 12 relatórios extraordinários, 13 laudos periciais, entre outros documentos



Confira o conteúdo da publicação acessando
<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Copa2014/index.html>



Novo perfil facilita acompanhamento de informações no Sistema Geo-Obras

Geo-Obras lança nova ferramenta que facilita o controle interno das Unidades Gestoras

Buscando ampliar e fortalecer o controle interno dos órgãos públicos, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) criou em 2015, por meio do Sistema Geo-Obras, um novo perfil de usuário. Trata-se do “fiscal da Unidade Gestora (UG)”, que permite aos gestores e controladores internos o acompanhamento de todas as informações lançadas pelos operadores no sistema.

Até então havia somente o perfil de usuário do operador, que alimenta o sistema com informações sobre as obras em andamento e que são posteriormente fiscalizadas pelos auditores do TCE-MT. A partir de janeiro deste ano, foi disponibilizado um novo perfil do fiscal, que facilita aos gestores e controladores internos o acompanhamento das informações que estão sendo alimentadas no Sistema Geo-Obras e pode evitar que o órgão seja penalizado pela ausência de dados e documentos obrigatórios.

De acordo com a técnica de controle público externo, Teresina Campos Ferraz, esta é uma facilidade que o TCE-MT oferece ao fiscalizado. “Por solicitação das próprias prefeituras, nós criamos o perfil ‘fiscal da UG’, que tem acesso a todos os dados alimentados pelo órgão, mas apenas os consulta, não podendo fazer alterações. Ele apenas ajuda o Tribunal a fiscalizar os dados lançados no sistema”, explica.

Para a técnica de controle público externo de obras, Heloisa Boaventura de Moraes, o panorama sobre o sistema é fundamental para diagnosticar falhas e, com base nestes recursos, evitar muitos problemas. “Hoje tanto o controlador quanto o gestor podem visualizar os dados, controlando as informações, analisando se estão inseridas corretamente e pegá-las para fazer um planejamento, garantindo qualidade nas obras e melhor uso dos recursos públicos”.

“ Trata-se do ‘fiscal da Unidade Gestora (UG)’, que permite aos gestores e controladores internos o acompanhamento de todas as informações lançadas pelos operadores no sistema ”

Lançado Boletim de Jurisprudência para divulgação dos entendimentos do TCE-MT

Simplificar o acesso às teses mais relevantes, tanto aquelas fundamentadas em casos concretos como aquelas decididas em consultas, e ampliar os meios de transparência dos julgamentos e de documentos processuais. Esse é o objetivo do Boletim de Jurisprudência, elaborado pela Consultoria Técnica, produto com publicação digital mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) que vai evidenciar entendimentos da Corte de Contas do Estado a respeito de temas da administração pública decorrentes de julgados nas sessões do Pleno e das Câmaras.

De acordo com o assessor técnico da Consultoria Técnica do TCE-MT, Natel Laudo da Silva, este novo produto inova ao atingir e facilitar a difusão resumida e prática de entendimentos do TCE ao público interno, aos controladores internos e aos assessores jurídicos da Administração Pública, aos advogados em geral, aos acadêmicos e operadores do Direito e, sobretudo, à população, por transparecer a

jurisprudência do Tribunal de Contas em uma linguagem mais acessível e ampliar a possibilidade de controle social. “Visando aos princípios da transparência e eficiência, o boletim não vai alcançar apenas o público mais técnico e dotado de saberes jurídicos, mas o cidadão comum que tem anseio em conhecer as decisões do Tribunal de uma forma mais prática e resumida”, explicou.

O boletim, além de informar enunciação de jurisprudência e dados do processo como assunto, relator e nº do processo, divide esses resumos em áreas temáticas, como contabilidade, controle interno, contratos, despesa, educação, licitação, patrimônio, pessoal, processual, receita, saúde, responsabilidade e tributação.

Para ter acesso ao Boletim Informativo digital, basta acessar a opção “Boletim” na guia “Jurisprudência” do “Menu” visualizado na página eletrônica do TCE (www.tce.mt.gov.br). Caso queira, o leitor poderá cadastrar seu e-mail para recebimento periódico do boletim.



Acesse o Boletim de Jurisprudência no link <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/752>>

Boletim Contas Públicas intensifica diálogo com fiscalizados

A Secretaria de Comunicação Social, em parceria com a Secretaria Geral de Controle Externo do TCE-MT, dispõe de nova publicação digital voltada aos fiscalizados: o Boletim Contas Públicas. Com informações de interesse dos agentes públicos, como capacitações, prazos e orientações, o boletim busca ampliar o diálogo com as unidades gestoras.

O informativo traz uma série de notícias com temas do cotidiano de trabalho na administração pública. O primeiro número foi divulgado em dezembro de 2014 e em janeiro de 2015 foi lançada a segunda edição. A publicação, no for-

mato de *newsletter* e editada pela PubliContas, é enviada exclusivamente pelo e-mail corporativo do TCE-MT. Trata-se de uma nova ferramenta de comunicação por meio da qual o Tribunal pode enviar aos demais órgãos públicos citações, notificações, alertas, publicações de informações pertinentes ao controle externo, assim como para o requerimento de informações e documentos por parte das equipes técnicas responsáveis pela análise das contas.



Entendimento sobre Lei de Licitações ganha repercussão nacional



Luiz Carlos Pereira, conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso



Conselheiro Antonio Joaquim, ouvidor-geral do TCE-MT e relator do processo

Os municípios podem atualizar os valores-limites das modalidades licitatórias previstas no art. 23 da Lei nº 8.666/93, pois estão sem correção desde 28 de maio de 1993. A Lei de Licitações permite aos municípios ou Estado a atualização dos valores-limites fixados há 21 anos. O entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso sobre a questão será levado aos demais TCs pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). A decisão do TCE-MT foi considerada inovadora pelo presidente do IRB, Sebastião Helvécio Ramos de Castro.

O art. 120 da Lei nº 8.666/93 diz que os valores constantes dos artigos 23 e 24 poderiam ser anualmente revistos pelo Poder Executivo federal, observando-se o limite da variação geral dos preços do mercado no período.

Em resposta a uma consulta formulada pela Prefeitura de Campos de Júlio no ano passado, o Tribunal de Contas entendeu que a atualização monetária de valores pode ser realizada mediante a aprovação de legislação própria específica, estabelecida dentro de critérios de razoabilidade. Atualmente, a legislação fixa em R\$ 8 mil o valor máximo para aquisição de produtos e

R\$ 18 mil para prestação de serviços.

O voto conjunto formulado pelo conselheiro Antonio Joaquim e o conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira orientou a decisão do plenário. O TCE-MT considerou que a própria Lei nº 8.666/93 admite a hipótese de atualização dos limites fixados em 1994 e deve obedecer à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao processo licitatório. Para o conselheiro Antonio Joaquim, “foi uma decisão que fortalece o princípio do pacto federativo e que pode estimular outros órgãos de controle externo a debaterem o assunto”. O conselheiro disse que hoje já existem 30 Câmaras municipais em Mato Grosso que aprovaram legislações municipais que atualizam os valores-limites.

A decisão de levar o entendimento do TCE de Mato Grosso às demais Cortes de Contas do país foi definida em reunião de trabalho entre representantes do IRB e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entre os dias 11 e 12 de março na sede do TCE-MG, em Belo Horizonte. O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil.

Entendimento já havia sido defendido por juristas brasileiros

O mestre em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) Jair Santana defendeu, em seu artigo *Podem os municípios alterar os valores dos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93?*, que somente a União Federal, via norma geral, poderá excepcionar a instauração de certames. “Mas igualmente correto é que desde a edição da norma geral, em 1993, reconheceu-se que tais valores encontram-se no interior das competências de todas as esferas políticas e de uma possível modificação”. Santana diz ainda que “[...] a União Federal fez letra morta da regra do citado artigo 120 (da Lei nº 8.666/93) até o dia de hoje. Mas tal decisão em nada afeta o núcleo das possibilidades existentes nas demais esferas governamentais. Estas, aliás, recebem da Lei nº 8.666/93 o reconhecimento expresso de que as autonomias federativas estão preservadas”.



Jair Santana, mestre em Direito da PUC-SP



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



www.tce.mt.gov.br/ouvidoria



O IGFM-MT foi criado pelo TCE em 2013 e reformulado em 2014 sob coordenação do conselheiro Valter Albano

Governo de Mato Grosso usará índice desenvolvido pelo Tribunal de Contas

O Governo de Mato Grosso deverá usar para o ano de 2016 uma das ferramentas desenvolvidas pelo Tribunal de Contas que servirá como base para o cálculo do indicador de contrapartida financeira dos municípios. Trata-se do Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM-MT), formulado a partir das informações enviadas pelos fiscalizados ao TCE-MT por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas, o Aplic. A adoção do índice consta no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), encaminhado à Assembleia Legislativa para aprovação.

O indicador de contrapartida financeira municipal refere-se à parcela de transferências monetárias dos entes que participam dos convênios administrativos na efetivação de um projeto feito em parceria com as esferas do poder público, no caso, do Governo de Mato Grosso. Assim, por exemplo, na construção de uma escola em determinado município em convênio com o Estado, tais indicadores determinam a percentagem de participação de cada um.

Com a adoção do IGFM de Receita Própria e do Índice de Desenvolvimento

Humano (IDH), disponibilizados pelo TCE-MT, tal cálculo do indicador de contrapartida será mais justo, uma vez que levará em conta a realidade de cada município e o seu potencial de participação num convênio com o Estado.

Criado em 2013, o IGFM-MT foi aperfeiçoado e em 2014 passou a considerar aspectos da realidade local, como a densidade populacional e a existência de Regimes Próprios de Previdência Social. O trabalho foi coordenado pelo conselheiro Valter Albano. Entre as alterações do índice, está o agrupamento dos municípios em cinco grupos, separados por situação socioeconômica e densidade populacional. O índice de cada município serve de base na elaboração dos relatórios de auditoria, dos votos dos conselheiros ao julgarem as contas de gestão das prefeituras e da emissão de pareceres sobre as contas de governo dos prefeitos.

Índice será base para indicador nacional – Em março deste ano, o Instituto Rui Barbosa (IRB) anunciou que pretende desenvolver o Índice de Eficiência da Gestão Municipal (IEGM) e irá utilizar

o IGFM-MT elaborado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso. O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas que busca aprimorar as atividades exercidas nos Tribunais de Contas. O IEGM será submetido às Nações Unidas durante o Congresso Internacional de Políticas Públicas, que acontece entre 6 e 8 de outubro de 2015.

A iniciativa de construir um instrumento de avaliação nacional por parte dos Tribunais de Contas foi discutida em reunião de trabalho entre representantes do IRB e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entre os dias 11 e 12 de março na sede do TCE-MG, em Belo Horizonte. Na ocasião, o presidente do IRB, conselheiro do TCE de Minas Gerais, Sebastião Helvécio Ramos de Castro, falou sobre a importância da experiência de Mato Grosso por se tratar de um indicador que já foi testado e aprimorado.

SERVIÇO:

Acesse a LDO <<http://www.seplan.mt.gov.br/index.php/2013-05-10-18-15-17/2013-05-13-21-26-00?layout=edit&id=400>>.



Secretário estadual de Educação, Permínio Pinto, e a assessora da ASAI, Cassyra L Vuolo, durante a abertura do TCEstudantil em 2015

Projeto TCEstudantil é reconhecido como aliado na formação de jovens cidadãos

Desde a sua criação em 2001, o projeto TCEstudantil, coordenado pela Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania (ASAI), promoveu mais de 300 visitas de diversas instituições de ensino público e privado ao Tribunal de Contas de Mato Grosso. Ao todo, aproximadamente 20 mil estudantes de nível médio e superior puderam conhecer de perto a estrutura e as ações desenvolvidas pela entidade de controle externo em prol da sociedade.

Em reconhecimento a este projeto de êxito, a abertura oficial do Projeto TCEstudantil para o ano de 2015 contou com a presença do secretário de Estado de Educação, Permínio Pinto, que na ocasião destacou a iniciativa do Tribunal de Contas de Mato Grosso no fortalecimento e na formação de jovens cidadãos. “É um projeto que tem objetivos claros, mais

ainda, tem começo, meio e fim, quando mede o resultado da ação executada”, pontuou o secretário.

Permínio afirmou também que o projeto pode contar com o apoio do Estado, por meio da Seduc. “É um projeto louvável, já consolidado, que vem contribuindo para a educação dos nossos jovens, que aprendem como se dá a gestão pública”, assegurou. Para o secretário, o projeto mostra que o Tribunal não é mais um órgão punitivo, mas, sim, orientativo e colabora de forma direta para fortalecer o grau de conhecimento.

Na solenidade, a assessora da ASAI, Cassyra L Vuolo, fez a entrega do novo material utilizado no projeto TCEstudantil. O conteúdo traz informações de como funciona o Tribunal de Contas, desde o controle externo como em ações para promover soluções inovadoras à gestão pública de Mato Grosso.

Lançada nova cartilha do TCEstudantil

Com a presença do secretário de Educação, Permínio Pinto, foi feito, também, o lançamento da nova cartilha do TCEstudantil, um novo modelo sugerido pelos estudantes que participaram do projeto entre 2013 e 2014. O presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Waldir Julio Teis, parabenizou a equipe da ASAI pela elaboração da cartilha, que se tornou muito mais acessível e didática.

Conselheira substituta assume interinamente vaga no Pleno do TCE-MT



Desde janeiro de 2015, Jacobsen está à frente da 6ª Relatoria

Pela primeira vez uma mulher é nomeada para exercer o cargo de conselheira no Pleno do TCE-MT. A conselheira substituta Jaqueline Jacobsen foi designada a ocupar interinamente a vaga deixada pelo ex-conselheiro Humberto Bosaipo.

Desde a publicação no Diário Oficial de Contas do dia 5 de janeiro de 2015, Jacobsen está à frente da 6ª Relatoria, que julga processos de órgãos de administração direta, como as contas de prefeituras, e indireta estadual, como secretarias de Estado. Entretanto, além de assumir a responsabilidade sobre o julgamento de novos processos, continuará exercendo a relatoria de administração indireta municipal, atribuição dos conselheiros substitutos.

Além de graduada em Administração, Jaqueline é pós-graduada em Auditoria das Entidades Governamentais, em

Gestão Pública e em Controle Externo. Já fazia parte do quadro de servidores do TCE-MT quando em 1999 iniciou sua carreira como auditora pública externa. Em 2011, após ser aprovada por concurso público, tomou posse como conselheira substituta. “A formação como administradora foi uma escolha muito acertada na minha vida, porque eu considero que eu tenho um pouco de liderança, tenho noções de Administração, Direito, Contabilidade e Economia, que me ajudam a exercer minha função. São conhecimentos que precisamos muito no Tribunal de Contas”, pontua.

Quando questionada sobre o fato de ser a primeira mulher a assumir interinamente o cargo de conselheira e se essa posição também indicaria mais um avanço para a instituição, Jacobsen diz, modestamente, que essa é a função dos

“ Além de assumir a responsabilidade sobre o julgamento de novos processos, continuará exercendo a relatoria de administração indireta municipal, atribuição dos conselheiros substitutos ”

conselheiros substitutos de, na ausência do conselheiro titular, ocupar a vacância. Além disso, pontua, dentro do sistema de rodízio que há entre os conselheiros substitutos do TCE-MT, ela era “o nome da vez” para assumir o cargo. Mas se convence de que ser nomeada à vaga vai além de uma questão oportuna, abrangendo, sim, o reconhecimento social da capacidade da mulher.

“Eu vejo a figura da mulher como uma grande guerreira, um ser humano com muita força. Não podemos nos dar ao luxo para desempenhar, somente, o papel profissional, mas tem o aspecto pessoal, da mãe, da esposa. E eu sou uma mulher assim. Tenho muita fé e peço a Deus que me dê sabedoria para que eu possa equilibrar todos estes campos com o meu trabalho, que exige tanta dedicação”, afirma.

Servidora do TCE de Mato Grosso integra comissão que atuou em projeto do Tribunal Administrativo de Moçambique

A secretária de Planejamento, Integração e Coordenação do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Risodalva Beata de Castro, participou de comissão de avaliação realizada no Tribunal Administrativo de Moçambique, equivalente ao Tribunal de Contas da União para o Brasil. Entre os dias 24 de maio e 2 de julho a equipe, formada por membros de diversas instituições, aplicou uma ferramenta de avaliação desenvolvida pela Organização Internacional das Instituições Supremas de Controle (Intosai, sigla do nome original em inglês). Foi a primeira vez que o Tribunal Administrativo de Moçambique passou pela avaliação.

De acordo com a secretária, o fato de ter atuado no processo de desenvolvimento do TCE-MT, desde 2005, e de ter participado, com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), da construção e aplicação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil, desde 2013, foram fatores decisivos para que fosse convidada para compor a equipe de trabalho naquele país. “O Tribunal Administrativo de Moçambique está em pleno desenvolvimento. Daí a decisão de integrar a equipe com alguém que tivesse sensibilidade para compreender esse contexto, à luz da ferramenta de avaliação”, conta Risodalva.

A ferramenta para a avaliação de desempenho da Intosai é chamada Entidades de Fiscalização Superiores de Medição de Desempenho (SAI-PMF, sigla do nome original em inglês) e proporciona um modo objetivo de mensurar qualitativa e quantitativamente o desempenho da entidade de controle, produzindo um autodiagnóstico e diagnóstico externo referenciado nas boas práticas e nas



Fachada do Tribunal Administrativo de Moçambique

normas internacionais. A aplicação periódica dessa ferramenta possibilita medir o progresso das instituições ao longo do tempo.

Além da representante do TCE-MT, a equipe de avaliação foi composta pelo especialista em Instituições Supremas de Controle e consultor da Agência Técnica de Cooperação Alemã (GIZ), Carlos Maurício Figueirêdo (como coordenador), pelo auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Horácio Sabóia Vieira, pelo representante da African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (Afrosai-E), Gordon Amon Kandoro, e pelos auditores do Tribunal Administrativo de Moçambique, Rodrigues Machelene, Rosa Fumo e Helena Nhiumane. A garantia de qualidade do processo de avaliação é de responsabilidade da representante da Intosai, Meike Patzold.



Risodalva Beata de Castro, secretária de Planejamento, Integração e Coordenação do Tribunal de Contas de Mato Grosso



O procurador-geral de Contas do MPC-MT, Gustavo Deschamps

Planejamento Estratégico de Longo Prazo

Ministério Público de Contas apresenta plano para mais seis anos

Planejar é mais do que escolher um caminho, representa a capacidade de saber aonde se quer chegar. Quando o procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps assumiu o Ministério Público de Contas pela primeira vez, em 2009, a instituição dava os primeiros passos em Mato Grosso, mas já demonstrava a vocação para se tornar um instrumento de defesa do interesse público.

Depois de seis anos de criação da instituição, Deschamps volta à Procuradoria-Geral com outra missão que também exige pioneirismo: iniciar a execução do Planejamento Estratégico de Longo Prazo (2015-2020). “Nossa equipe está determinada e focada na execução desta etapa inicial do planejamento, realizando ações estratégicas no sentido de cumprir nossa missão de defender o patrimônio público e promover a moralidade

administrativa”, disse.

Durante a posse do procurador-geral Gustavo Deschamps, no dia 10 de fevereiro de 2015, ficou clara a intenção da nova gestão de iniciar o caminho traçado pelo planejamento sem perder de vista aonde o MPC-MT deve chegar. “Disse durante a posse e reafirmo agora: estamos mais bem estruturados e organizados, assim podemos atuar não apenas como pareceristas, mas também proativamente, propondo ações e medidas perante o Tribunal de Contas em defesa do erário e da boa gestão pública”.

Ele ressaltou ainda que o MPC-MT vai buscar “contribuir para uma importante função do TCE que é a de orientar o gestor para evitar erros e falhas que possam prejudicar a gestão pública e, consequentemente, os serviços de qualidade que devem ser prestados ao cidadão”.

“ Nossa equipe está determinada e focada na execução desta etapa inicial do planejamento, realizando ações estratégicas no sentido de cumprir nossa missão de defender o patrimônio público e promover a moralidade administrativa ”

“ *Nossas ações têm como foco principal contribuir para a melhoria da gestão pública em benefício do cidadão. Essa é uma missão que compartilhamos com o TCE-MT* ”

Ciclo de seis anos

O procurador de Contas Gustavo Deschamps foi nomeado em 2009 após passar por concurso de provas e títulos. Assumiu como primeiro procurador-geral no biênio 2009-2010, sendo responsável por estruturar e organizar o MPC-MT para exercer suas funções perante o TCE-MT. Para colocar em dia os pareceres dos processos que tramitavam no Tribunal de Contas, teve que organizar os procedimentos internos. “Foi um período de muito trabalho, mas com o empenho de todos conseguimos atender à demanda do Tribunal com qualidade e celeridade”,

ressaltou Deschamps.

Hoje, seis anos depois, ele assume a instituição com mais autonomia de gestão e com um quadro administrativo, técnico e jurídico especializado, inclusive com servidores efetivos empossados após concurso público. “Quando iniciei a primeira gestão, não tínhamos um quadro próprio de pessoal, havia no MPC servidores gentilmente cedidos pelo Tribunal. Hoje, vivemos outra realidade, com servidores e colaboradores dos quadros do MPC, o que nos garante mais autonomia e efetividade na fiscalização dos recursos públicos”, explicou.

Plano de Gestão

Com o exemplo do TCE-MT, que tem quase 10 anos de experiência em planejamento estratégico, o Ministério Público de Contas elaborou seu plano e agora começa a colocá-lo em prática.

O Plano de Gestão (2015-2016) do procurador-geral Gustavo Deschamps está alinhado ao Plano Estratégico de Longo Prazo do MPC-MT. “Nossas equipes participaram ativamente da elaboração do Planejamento de Longo Prazo e com base nele norteamos nossa gestão para os próximos dois anos. Estamos trabalhando bastante para que os resultados das nossas ações possam contribuir para a melhoria dos serviços públicos”.

Deschamps reafirma que o Ministério Público de Contas não se fortalece sozinho. Todo desenvolvimento institucional está baseado na cultura da excelência em gestão, amplamente difundida pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, que proporciona ao MP de Contas todo apoio, estrutura e ambiente propício para a melhoria contínua.

“Nossas ações têm como foco principal contribuir para a melhoria da gestão pública em benefício do cidadão.

Essa é uma missão que compartilhamos com o TCE-MT. Nessa linha, temos a liberdade de agir de forma independente, mas buscamos sempre a atuação em parceria, pois será assim que alcançaremos os melhores resultados no exercício do controle externo”, explicou o procurador-geral do MPC-MT.



Acesse a publicação digital no link <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/MPCPlanodeGestao2015-2016/index.html>>

Cooperação assinada entre o TCE-MT e a Amam deve fomentar pesquisa na área jurídica



Parceria proporcionará intercâmbio de conteúdos entre a Revista Técnica do TCE-MT e a Revista Técnica da Unic/Emam

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) e a Associação Mato-Grossense de Magistrados (Amam) efetivaram em março mais uma parceria entre as duas instituições. Trata-se do termo de cooperação assinado no intuito de estabelecer meios para a produção de artigos científicos, que serão publicados na Revista Jurídica, elaborada pela Universidade de Cuiabá (Unic) e pela Escola da Magistratura Mato-Grossense (Emam).

Em linhas gerais, será possível o intercâmbio de conteúdos entre a Revista Técnica do TCE-MT e a Revista Jurídica Unic/Emam. Mais que essa transposição, haverá um avanço no sentido de adequar a produção dessas informações a um formato científico, incitando discussões teóricas voltadas para a pesquisa na área jurídica.

De acordo com o presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Teis, esta cooperação permitirá um grande aprendizado para os servidores da Corte de Contas, pois, além desse esforço de adequação metodológica, propiciará uma maior divulgação do conhecimento produzido com os processos elaborados. “Todo dia a gente sente uma necessidade nova de conhecimento, porque sempre há uma novidade. Para o Tribunal de Contas é uma honra participar dessa cooperação. Nossos trabalhos são divulgados aqui, mas, por uma questão de custo, é muito limitado. Agora, conseguiremos mandar para fora o conhecimento produzido”, assegurou o presidente Waldir Teis.

Para o desembargador e articulador da Emam, Marcos Machado, esta revista se consagrou pela sua qualidade, que faci-

litará o intercâmbio de artigos científicos. “Nós precisamos imprimir o método e dar cientificidade para resultar num trabalho de pesquisa, o conteúdo está pronto”, pontuou. Machado propôs, também, que houvesse capacitações aos relatores dos processos do TCE-MT para que eles mesmos fizessem as alterações.

Na ocasião, participaram da reunião os membros da nova diretoria da Amam, as juízas: Adriana Sant’Anna Coningham, 2ª vice-presidente, e Ana Cristina Silva Mendes, secretária executiva; o juiz Alex Figueiredo, diretor-geral da Emam; o atual procurador-geral de Contas, Gustavo Deschamps; o deputado estadual Max Russi; o chefe de gabinete da presidência, Agostinho Mouro, e o chefe de gabinete do conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, Jayme Medeiros.

ISO 50001

Mais uma conquista do Tribunal de Contas.



É com grande satisfação que recebemos a Certificação Internacional ABNT NBR ISO 50001:2011. Essa é mais uma conquista a ser somada com as outras 6 Certificações NBR ISO 9001:2008 que já possuímos. Somos o primeiro Órgão Público do país a obter essa conquista em nosso sistema de Gestão de Energia, através de um projeto inovador que protege o meio ambiente e traz resultados reais em eficiência energética. Resultado estes que já proporcionaram ao TCE-MT 5% de redução no consumo de energia em 2014, com projeções concretas de maior economia durante todo o ano de 2015, reforçando o nosso compromisso com a sustentabilidade.



Tribunal de Contas
Mato Grosso



Em 2014 o TCE-MT alcançou 5% de redução no consumo de energia, o que corresponde a 137.280 kw/h

Sistema de Eficiência Energética garante Certificação ISO 50001 ao TCE-MT

O compromisso com o desenvolvimento sustentável é levado a sério pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, que é a primeira instituição pública do país a receber o reconhecimento da Associação Brasileira de Normas Técnicas por meio da Certificação ABNT NBR ISO 50001:2011 em seu sistema de Gestão de Energia. A certificação é uma norma internacional que define práticas de gestão de energia para economizar, reduzir custos e atender às exigências ambientais. Sua elaboração contou com a participação de especialistas de mais de 60 países. Atualmente, somente 11 empresas privadas brasileiras possuem a certificação.

O reconhecimento da qualidade na gestão energética é fruto de uma série de ações desenvolvidas pelo TCE-MT. Foram trocadas mais de 4.500 lâmpadas comuns por luminárias LED. As lâmpadas comuns levam mercúrio e chumbo em sua fabricação e podem prejudicar a saúde,

além de causarem danos ao meio ambiente se o descarte não for o correto. Assim, o TCE-MT doou as lâmpadas inutilizadas à empresa especializada em Gerenciamento de Resíduos Eletrônicos, Ecotec.

As ações, realizadas pelo Núcleo de Patrimônio, levaram à economia de 5% no consumo de energia e a meta para 2015 é chegar à redução de 10% com a instalação de sensores de presença. Está em andamento a implantação de um sistema de monitoramento do gasto energético que será capaz de verificar lâmpadas e demais aparelhos eletrônicos que estejam ligados fora dos horários de expediente e desligá-los de modo remoto. Também foi readequada a cabine de força e entrou em funcionamento um grupo gerador.

O secretário executivo de Administração, Marcos José da Silva, explica que além das melhorias estruturais, a instituição promoveu campanhas internas para sensibilizar e envolver os servidores

“ Foram trocadas mais de 4.500 lâmpadas comuns por luminárias LED ”

“ As ações, realizadas pelo Núcleo de Patrimônio, levaram à economia de 5% no consumo de energia e a meta para 2015 é chegar à redução de 10% com a instalação de sensores de presença ”



ao bom uso dos recursos energéticos. A próxima etapa será a instalação de novos aparelhos de ar condicionado com eficiência energética. Está na fase de estudos a implementação de um projeto piloto para uso de energia solar.

O processo de certificação, de acordo com Emanuel Gomes Bezerra Júnior, ocorreu após a Auditoria Externa da ABNT, que verificou a implantação do Sistema de Gestão Energética, conforme a Norma NBR ISO 50001:2011. O objetivo da norma é a redução de custos com energia e emissão de gás de efeito estufa, bem como outros impactos ambientais relacionados.

O presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Júlio Teis, conta que a conquista da Certificação ISO 50001:2011 “é o reconhecimento do compromisso constante da instituição com a qualidade e a sustentabilidade”. O selo 50001:2011 é uma norma internacional de qualidade na gestão de energia adotada no Brasil pela ABNT em 2014.

O objetivo de diminuir os impactos ambientais levou a Presidência do Tribunal de Contas a instituir a Comissão do Sistema de Gestão de Energia, pela Portaria nº 130/2014. Para superar o desafio, foram pensados programas de eficiência energética, promoção e adoção contínua de inovações tecnológicas em seus edifícios e instalações, sem redução de seus padrões de qualidade e da segurança no funcionamento.

Antes de submeter o TCE-MT à ava-

liação da Associação Brasileira de Normas Técnicas, foi realizada em janeiro de 2015 a Reunião de Análise Crítica pela Alta Direção com o objetivo de verificar a conformidade do Sistema de Gestão de Energia com a Política de Eficiência Energética, os objetivos, metas e avaliar o desempenho do TCE-MT, no âmbito da gestão de energia.

A Política Energética é o documento que declara o comprometimento do TCE-MT para atingir melhoria do desempenho energético em suas instalações, conscientização de seus colaboradores e a contribuição para o desenvolvimento sustentável. A reunião contou com a presença do presidente do TCE-MT, Waldir Júlio Teis, do secretário-geral da Presidência, Emanuel Gomes Bezerra Júnior (RD), do secretário executivo de Administração, Marcos José da Silva, do coordenador do Núcleo de Patrimônio, Marcelo Catalano Corrêa e representantes do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ).

Dessa forma, após o cumprimento dos requisitos legais, em 13/02/2015 foi concedido ao TCE-MT o Certificado de Conformidade do Sistema de Gestão de Energia, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Em junho deste ano o secretário-geral da Presidência do TCE-MT, Emanuel Gomes Bezerra Júnior, foi convidado a apresentar o Sistema de Gestão de Energia da instituição à equipe das Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte).



A reunião contou com a presença do presidente do TCE-MT, Waldir Júlio Teis, do secretário-geral da Presidência, Emanuel Gomes Bezerra Júnior (RD), representantes do SGI e do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) e do secretário executivo de Administração, Marcos José da Silva

Ações de sustentabilidade preservam o meio ambiente e garantem economia

A busca por uma gestão sustentável no TCE-MT envolve muitas ações implantadas que ao longo dos últimos anos levaram a instituição a reduzir o consumo de água, energia e papel. Além de manter campanhas de conscientização entre seus funcionários quanto ao consumo sustentável. Conheça algumas delas:



Foram trocadas 4.500 lâmpadas comuns

Consumo de energia

As iniciativas de troca de lâmpadas comuns por luminárias de LED, implantação de sensores de presença e campanha interna aos servidores, geraram economia de 5% no consumo de energia, o que corresponde a 137.280 kw/h. As lâmpadas comuns possuem mercúrio e não podem ser descartadas no lixo comum, assim, o TCE-MT doou as lâmpadas inutilizadas à empresa especializada em Gerenciamento de Resíduos Eletrônicos, Ecotec.

Consumo de água

Medidas também estão sendo tomadas para reduzir o desperdício de água. Recentemente, o Tribunal adquiriu um aparelho chamado Geofone, que identifica vazamentos da água no prédio. O coordenador do Núcleo de Patrimônio, Marcelo Catalano Corrêa, conta que “o aparelho é de alta tecnologia e o núcleo estabeleceu uma rotina mensal para verificar vazamentos, além das verificações pontuais quando for necessário”. O próximo passo é a instalação já no segundo semestre deste ano de um projeto de captação de água da chuva para ser reutilizada na área externa do TCE-MT.



O aparelho chamado Geofone, que identifica vazamentos de água no prédio

Copos plásticos

Para reduzir em 60% o consumo de copos plásticos, foram distribuídas canecas sustentáveis a todos os servidores. “Esta como tantas outras iniciativas tem um caráter educativo, nem sempre a ação resulta em economia financeira significativa, mas em mudança cultural, pois influenciar pessoas a serem mais responsáveis com o meio ambiente é algo que não tem preço”, conta o assessor do Núcleo de Patrimônio, Francisco Bayma Matos Junior.



Reciclagem

Por meio da adoção da Agenda Ambiental da Administração Pública, A3P, em quatro anos a instituição recolheu mais de duas toneladas de plástico e 18 toneladas de papel que foram encaminhados para reciclagem. “Ou seja, são mais de 20 toneladas de matéria-prima que poderia estar poluindo o meio ambiente e está gerando empregos e sendo reutilizada”, diz Estela Biancardi, coordenadora do Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho, que é uma das unidades precursoras na realização de ações comprometidas com o desenvolvimento sustentável.



A Semana do Meio Ambiente é realizada todos os anos, no TCE-MT, com artesãos que utilizam materiais recicláveis doados pelo órgão

Materiais recolhidos pelo TCE-MT que tiveram uma destinação sustentável

2 toneladas de plásticos



18 toneladas de papel



2 toneladas de papelão



84 quilos de alumínio



70 quilos de pilhas



Confecção de 9 mil blocos de anotações com papéis reutilizados



VOCÊ PODE



DESLIGAR A LUZ
QUANDO NÃO ESTIVER
NINGUÉM NO AMBIENTE



CLIQUE AQUI E ASSISTA AO
VÍDEO DA CAMPANHA

PODE FICAR
TRANQUILO
BICHO PAPÃO
NÃO EXISTE.

FAZER BONITO

DESLIGAR O AR-CONDICIONADO



10 MINUTOS ANTES, NO FINAL DO EXPEDIENTE.

DE CALOR VOCÊ
NÃO MORRE



E AINDA FAZ
UMA GRANDE
CONTRIBUIÇÃO

VOCÊ ECONOMIZA
ENERGIA
O PLANETA
AGRADECE.




Tribunal de Contas
Mato Grosso



Marcos Cavalcante, desembargador do Trabalho-RJ



Projeto “FGV para Todos” oferece pós-graduação ao corpo técnico do TCE-MT

O projeto “FGV para Todos”, criado em 2012 pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, está capacitando 225 servidores com o curso de Pós-Graduação em Direito e Controle Externo na Administração Pública. Já concluíram a pós-graduação lato sensu 180 alunos desde 2012, devendo o restante terminar até o final de 2015. Voltada aos servidores da área técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, a ação, uma parceria com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), é um dos subprojetos do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) do TCE-MT.

Com o “FGV para Todos” o Tribunal de Contas pretende capacitar 100% do quadro técnico. O curso tem carga horária de 432 horas-aula, conta com cinco turmas de até 45 participantes cada. São ministradas 14 disciplinas na grade curricular, sendo: Controle Externo no Setor Público, Fundamentos de Direito Constitucional, Controle Interno e Controladoria no Setor Público, Exigência e

Administração Tributária, Direito Administrativo Contratual, Responsabilidade Civil Estatal e de Agentes Públicos perante os Tribunais de Contas, Gestão de Custos, Metodologia da Pesquisa, Direito Financeiro, Contabilidade Governamental, Introdução ao Cálculo Atuarial, Direito Trabalhista na Administração Pública, Auditoria Governamental, Auditoria Ambiental. Além disso, será oferecida uma disciplina opcional: Crimes contra a Administração Pública e a Ordem Tributária.

As disciplinas proporcionam aos alunos ferramentas necessárias para que tenham meios de desenvolver um conhecimento complementar às suas atividades profissionais. Além disso, o corpo docente é integrado por professores renomados, com extensa experiência profissional em suas áreas de atuação, em sua maioria doutores e mestres.

O subprojeto atende ao Objetivo Estratégico 11, do Planejamento Estratégico da Gestão 2012-2013 de aprimorar o desempenho profissional e gerencial.

“ Os cursos têm carga horária de 432 horas-aula, conta com cinco turmas de até 45 participantes cada, totalizando 225 servidores capacitados ”

Gestão por competências orienta atuação de líderes e demais servidores do TCE-MT

“ *A avaliação de desempenho é um instrumento de gestão capaz de gerar melhoria contínua na atuação do servidor* ”

A Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas de Mato Grosso é a unidade responsável pelo estímulo ao desenvolvimento dos servidores e ao alinhamento das ações de desempenho profissional às estratégias institucionais. Para alcançar seu objetivo, a unidade realiza capacitações e autoavaliações tendo como foco a gestão por competências. Os líderes de cada unidade são orientados a sempre realizarem *feedback* sobre o trabalho desenvolvido. Isto é, perceber o que ocorre através do fornecimento de informações críticas para o ajuste de desempenho e performance do servidor.

O grande desafio da área de Gestão de Pessoas é identificar e mensurar comportamentos. Diante de um quadro tão diverso de pessoas que fazem parte da instituição, é preciso identificar as diferentes competências técnicas que vão além do que está nos currículos. O intuito é saber se aquele servidor tem criatividade, empatia, facilidade nos relacionamentos interpessoais e trabalhos em equipe.

Para mapear o potencial dos servido-

res, a secretaria realiza a Avaliação de Desempenho com Foco em Competências. São respondidos questionários pelos servidores e pelos líderes, onde cada colaborador contribui para a instituição e o que ele realmente entrega para a instituição. Ou seja, quais as competências técnicas ou comportamentais.

A avaliação de desempenho é um instrumento de gestão capaz de gerar melhoria contínua na atuação do servidor, bem como suas equipes de trabalho e conseqüentemente o avanço dos resultados da organização. Assim, a preocupação com cada servidor resulta na melhoria do trabalho do Tribunal de Contas como um todo.

Desenvolvimento Interpessoal – A Secretaria Executiva de Gestão de Pessoas promoveu capacitação de Desenvolvimento Interpessoal voltada a servidores terceirizados. Foram 12 turmas com 20 pessoas cada, totalizando 240 participantes. A ação está alinhada ao Plano Estratégico do TCE-MT, o documento que norteia as atividades de toda a instituição, o que demonstra o comprometimento com o desenvolvimento constante da gestão de pessoas. Os objetivos estratégicos 9 e 11 determinam aprimorar a Gestão do TCE-MT e o desempenho profissional e gerencial, visando à excelência.

A partir de experiências vivenciadas no ambiente de trabalho e conhecimentos compartilhados, o curso utiliza como ferramentas metodológicas incentivar os diálogos produtivos, os trabalhos em equipe e reflexões sobre vídeos e leituras de textos. Segundo a orientadora Anay Vargas, “a capacitação visa fortalecer o relacionamento entre as pessoas no ambiente de trabalho, que pode ser positivo a partir do momento em que há um diálogo entre os grupos aos quais cada um pertence”.



Foram 12 turmas com 20 pessoas cada, totalizando 240 participantes



O TCE-MT aderiu às metodologias estabelecidas pela Atricon que permitem ampla medição de resultados

Autoavaliação com critérios internacionais de qualidade garante eficiência

O fortalecimento do sistema de controle dos recursos públicos é prioridade para o Tribunal de Contas de Mato Grosso, que tem realizado autoavaliações para verificar o cumprimento das metas do plano estratégico e promover processos contínuos de melhoria. A instituição aderiu às metodologias estabelecidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que permitem ampla medição de resultados com base nos padrões internacionais de qualidade na gestão pública.

Foi instituída uma comissão responsável pela coordenação das avaliações internas e externas, formada pelo conselheiro Valter Albano, supervisor; conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, responsável pelo controle de qualidade, e a equipe de Secretaria de Planejamento, Coordenação e Integração (Seplan).

De acordo com o conselheiro Valter Albano, vice-presidente da Atricon, o

método comparativo permitirá uma melhoria conjunta dos Tribunais brasileiros no efetivo cumprimento de suas funções. A primeira etapa consiste nas autoavaliações, depois os membros da Atricon designam conselheiros que visitam os Tribunais para verificar a qualidade do procedimento e garantir que todas as regras estabelecidas foram cumpridas.

A Comissão da Atricon verifica se há evidências que embasaram os resultados da autoavaliação e se ela está adequada para comprovar o atendimento de cada um dos critérios. Por exemplo, se o planejamento estratégico está sendo cumprido e se há agilidade no julgamento de processos e gerenciamentos dos prazos pelo TCE-MT.

Planejamento Estratégico – O Plano Estratégico do Tribunal de Contas de Mato Grosso foi reformulado pela Seplan no final de 2014. Houve revisão

dos objetivos e das iniciativas para adequá-los às novas necessidades e atingir os resultados esperados. Ainda foram inseridos objetivos e metas relacionados aos processos de certificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas, como o ISO 9001:2008, o Sistema de Gestão de Energia – Certificação ABNT NBR ISO 50001:2011 e os critérios de excelência do Gespública.

Tais desdobramentos correspondem à qualidade do julgamento das contas e ao estímulo ao exercício do controle social, ao fortalecimento do controle interno dos fiscalizados e ao aprimoramento do controle externo.

O Plano Estratégico 2014-2015 conta com 13 objetivos e é apresentado em formato de cartilha. Na publicação, o leitor pode encontrar, de forma detalhada, as metas e iniciativas desdobradas, com os respectivos responsáveis pelos setores de ações.

Adequações estruturais melhoram a segurança e bem-estar dos servidores



Foram instalados novos extintores de incêndio, além da capacitação dos servidores voluntários, treinados pelo Corpo de Bombeiros

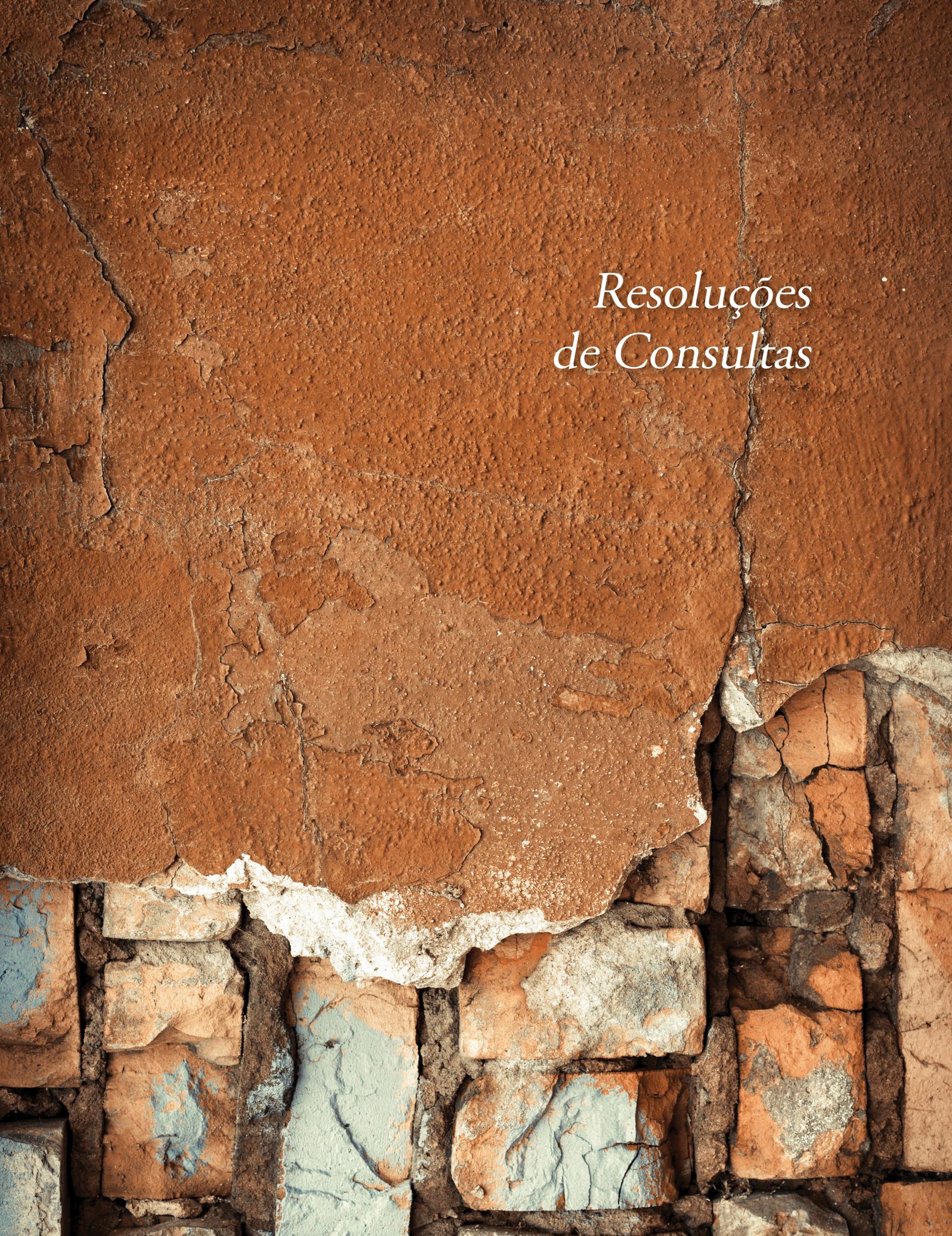
Ao longo dos últimos meses, o Tribunal de Contas de Mato Grosso vem passando por diversas modificações estruturais, visando à melhoria da unidade institucional e da qualidade do trabalho de seus servidores. Trata-se de adequações feitas, por exemplo, na Secretaria Geral de Controle Externo e na Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, que foram acomodadas com novos mobiliários e tecnologias de informação.

De acordo com o coordenador do Núcleo de Patrimônio, Marcelo Catalano, havia uma necessidade muito grande, por parte destes setores, para que se efetivasse a adequação, uma vez que a

estrutura anterior limitava o desempenho das atividades. Neste processo, também foram feitas melhorias na cobertura do prédio administrativo, que, pela ação do tempo, deteriorou-se.

Outra importante necessidade para a qual o TCE-MT tem se voltado compete à instalação de sua própria brigada de incêndio, medida que atende às Normas Técnicas do Corpo de Bombeiros. Depois de regularizar e adquirir extintores, a instituição recrutou 90 servidores voluntários, que foram capacitados para atuar na prevenção e no combate ao princípio de incêndio, abandono de área e primeiros socorros.

“ Adequações ocorreram na Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, que foram acomodadas com novos mobiliários e tecnologias de informação ”



*Resoluções
de Consultas*

Convênios devem comprovar a regularidade das despesas



Cons. Antonio Joaquim

“A prestação de contas de convênios deve apresentar documentos comprovando o nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas”

A prestação de contas de convênio foi tema de consulta respondida pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso. Os conselheiros analisaram o questionamento apresentado pela Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso. O pleno acompanhou o voto do conselheiro relator Antonio Joaquim.

É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexos causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

Nos casos de omissão parcial ou total ao dever de prestar contas, de desvio da finalidade na aplicação dos recursos do convênio ou de ausência do nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, poderá haver a glosa e o ressarcimento dos valores repassados.

Resolução de Consulta nº 4/2015

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.007-6/2015.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.976/2015 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

EMENTA: Controladoria-Geral do Estado. Consulta. Convênios. Prestação de contas. Nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas na finalidade do ajuste. Omissões ou irregularidades. Imputação de débito. Responsáveis.

1) É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexos cau-

sal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

2) Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio impossibilitarem o estabelecimento do nexos causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, o ente, órgão ou entidade concedente dos recursos deve promover a glosa, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado.

3) A omissão ao dever de prestação de contas e o desvio de finalidade na aplicação dos recursos também impõem ao concedente o dever de buscar o ressarcimento dos recursos repassados.

4) O ressarcimento integral de valores transferidos por meio de convênios é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas.

5) Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.

6) Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio, devem-se observar as seguintes diretrizes:

- a) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, o débito deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, salvo a hipótese do item seguinte;
- b) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, e restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta da do ajuste, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.
- c) quando os beneficiários dos recursos forem

pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado.

O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

O voto do conselheiro relator Antonio Joaquim foi lido pelo conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, a conselheira interina Jaqueline Jacobsen, e o conselheiro substituto Moises Maciel, que estava substituindo o conselheiro José Carlos Novelli.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 13/2015

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Ciro Rodolpho Gonçalves, secretário controlador-geral do Estado de Mato Grosso, solicitando parecer desta Corte de Contas acerca de procedimento a ser adotado pelo concedente de convênio na ausência de apresentação da respectiva prestação de contas pelo conveniente, nos seguintes termos:

Qual entendimento do Tribunal, quanto à celebração de convênios em que não há prestação de contas por parte do conveniente, o valor transferido deve ser glosado em sua totalidade? A entrega/execução do objeto conveniado, consonante medição de obra, é passível de ser considerado como aplicação dos recursos transferidos, sem a apresentação da devida prestação de contas pelo conveniente?

Não consta a juntada de documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por auto-

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

2. DO MÉRITO

Preliminarmente, é pertinente evidenciar que a presente consulta pretende saber desta Corte de Contas, em suma, se a ausência de prestação de contas dos recursos transferidos por meio de convênios pode ensejar a respectiva glosa integral dos recursos por parte do órgão/entidade concedente, ou se a constatação de execução parcial do objeto conveniado, mesmo que por outras fontes de recursos, atenua ou afasta o ressarcimento integral dos recursos repassados.

Nessa esteira, observa-se que a resposta à consulta reclama por análises sobre questões que versam acerca da responsabilização administrativa dos convenientes, tanto da entidade recebedora dos recursos quanto do representante legal que firmou o pacto colaborativo.

Dessa forma, entende-se que a resposta a ser dada

na presente consulta não pode se consubstanciar tão direta e objetiva quanto o quesito formulado, tendo em vista que a peça consultiva contextualiza situações que demandam uma resposta bem mais aprofundada e completa, sob pena de não atender aos anseios do consulente e não ser clara o suficiente para evitar novos questionamentos sobre o mesmo tema.

Feitas essas considerações passa-se ao deslinde da consulta, que será apresentada em tópicos para melhor expor e sistematizar o conteúdo argumentativo.

2.1 Do dever constitucional e legal de prestação de contas

A Constituição Federal de 1988 consagrou no parágrafo único do seu artigo 70, que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Portanto, a CF/88 impôs a toda àquela pessoa que arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos o dever de prestar contas quando da aplicação destes recursos.

Nessa mesma linha, também disciplina o artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/1967, que assim estatui “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 201/1967 tipifica como crime de responsabilidade dos prefeitos municipais a omissão ao dever de prestar contas de recursos públicos recebidos, nos seguintes termos:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

VII – Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título. (grifo nosso)

Também a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) classifica como ato de improbidade a omissão ao dever de prestar contas, *verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e

lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo. (grifo nosso)

Dessa forma, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio vigente, todo aquele – pessoa física ou jurídica, particular ou integrantes da Administração Pública – que recebe recursos públicos tem o dever de prestar contas dos valores recebidos, podendo responder caso ocorra omissão na satisfação dessa obrigação.

2.2 Dos instrumentos utilizados pela Administração Pública para descentralização de suas ações governamentais

Os convênios e instrumentos congêneres (acordos, ajuste, pactos, etc.) são institutos frequentemente utilizados pela Administração Pública para a descentralização das suas ações governamentais, por meio dos quais é deferida a outro órgão/entidade do poder público ou a uma entidade privada sem fins lucrativos a execução de parcela dessas ações, sempre em observância a um interesse coletivo comum e a uma plena comunhão de vontades e resultados.

No campo do direito positivado, evidencia-se que os procedimentos gerais para a realização de instrumento de cooperação mútua (convênios e instrumentos congêneres) estão delineados no art. 116 da Lei nº 8.666/93, e são os seguintes:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

[...]

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação apro-

vado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo parceiro repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

[...]

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos. (grifo nosso)

É importante registrar que os entes federados disciplinam internamente a forma e as regras para celebração, execução e prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres que celebram, a exemplo do que é feito pela União por meio do Decreto nº 6.170/2007¹ e pelo Estado de Mato Grosso por meio da Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015.²

¹ Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

² Disponível em: <http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/mostrar.htm?id=731365&edi_id=3933>.

Além dessas disposições constantes da Lei nº 8.666/93 e das normas infralegais, observa-se que recentemente foi editada a Lei Nacional nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; e, institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

A Lei nº 13.019/2014, que terá sua vigência plena a partir do dia 26 de julho de 2015, trata-se de importante marco regulatório para as transferências de recursos públicos entre órgãos e entidades da Administração Pública e as organizações da sociedade civil.³

Dentre as principais modificações conceituais introduzidas pela novel lei, é pertinente pontuar:

- a) extingue a figura dos “convênios” entre a Administração Pública e as entidades sem fins lucrativos. Estes instrumentos somente poderão ser firmados entre os entes federados (art. 84 da Lei nº 13.019/2014);
- b) todos os demais ajustes entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos que caracterizem parcerias voluntárias devem ser firmados por meio de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento (art. 2º, VII⁴ e VIII⁵, da Lei nº 13.19/2014);
- c) continuam válidas as celebrações dos instru-

³ Organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (art. 2º, I, da Lei nº 13.019/2014).

⁴ Termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública.

⁵ Termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil.

mentos de “contrato de gestão” e de “termo de parceria”, próprios das parcerias firmadas entre o poder público e as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), previstos nas Leis 9.637/97 e 9.790/99, respectivamente.

Assim, considerando que o consulente utilizou a expressão “convênio” para abarcar toda espécie de transferência de recursos públicos em regime de cooperação mútua, para efeito do estudo apresentado neste parecer serão considerados além dos convênios os seus instrumentos congêneres, que, em face das disposições introduzidas por meio da Lei Nacional nº 13.019/2014 e também das Leis 9.637/97 e 9.790/99, abarcam os termos de colaboração e de fomento, os contratos de gestão e os termos de parceria, tendo em vista que todos esses instrumentos possuem como objeto um interesse coletivo comum e uma plena comunhão de vontades e resultados.

2.3 Da obrigatoriedade da prestação de contas de recursos públicos transferidos por meio de convênio e instrumentos congêneres

Como visto alhures, todo aquele – pessoa física ou jurídica, particular ou integrantes da Administração Pública – que recebe recursos públicos tem o dever de prestar contas dos valores recebidos, podendo responder caso ocorra omissão na satisfação dessa obrigação, aplicando-se essa regra constitucional plenamente em relação aos recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres.

Nesse contexto, é importante registrar que, atualmente, os entes federados já disciplinam internamente a forma e as regras para prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres por eles celebrados, tanto com órgãos e entidades da própria Administração Pública quanto com pessoas jurídicas sem fins lucrativos.

Isto é feito pela União por meio do Decreto nº 6.170/2007⁶, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante

⁶ Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

convênios e instrumentos congêneres, exceto contratos de gestão.

No âmbito do Governo do Estado de Mato Grosso, a matéria é regulamentada pela Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015⁷, que estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para celebração, execução e prestação de contas referentes à transferência de recursos através de convênio pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo estadual.

Nos atos infralegais citados, são postas regras complementares ao art. 116 da Lei nº 8.666/93, prescrevendo os procedimentos operacionais adicionais de propositura, execução e, sobretudo, prestação de contas dos convênios concedidos pela União e pelo Governo do Estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, observa-se que a Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015, tratando da obrigatoriedade de prestações de contas para os recursos transferidos mediante convênios, estatui em seu artigo 58 que:

O Órgão ou Entidade que receber recursos, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar ao Concedente a prestação de contas do total dos recursos recebidos, da respectiva contrapartida e da aplicação financeira, se for o caso. (grifo nosso)

No que tange às parcerias celebradas pelo poder público com entidades privadas sem fins lucrativos por meio de “instrumentos congêneres” a convênios, a Lei nº 13.019/2014 regulamenta e estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas nos seguintes termos:

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

[...]

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. (grifo nosso)

⁷ Disponível em: <http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/mostrar.htm?id=731365&edi_id=3933>

Especificamente quanto aos instrumentos congêneres a convênios denominados “Contratos de Gestão” e “Termo de Parceria” (instrumentos próprios para transferência de recursos às OS e Oscip, respectivamente) observa-se que as leis de regência assim disciplinam a obrigação do parceiro para prestar contas:

Lei nº 9.637/98 – Organizações Sociais

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. (grifo nosso)

Lei nº 9.790/99 – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

[...]

VII – as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

[...]

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. (grifo nosso)

Dessa forma, é incontestável afirmar que todos aqueles que recebem transferência de recursos públicos para executar ações descentralizadas da função estatal em regime de mútua colaboração, seja por meio de convênio ou de outro instrumento que lhe é congêneres, têm a obrigação de prestar contas ao poder público concedente dos recursos, nos termos preconizados no parágrafo único do art. 70 da CF/88 e no art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67, bem como de toda a legislação citada acima.

2.4 Das responsabilidades decorrentes de irregularidades na prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres

2.4.1 Da necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial para a apuração de responsabilidades de irregularidades na prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres

Antes de adentrar a um estudo mais aprofundado sobre o tema proposto neste tópico, é importante ressaltar que as apurações de eventuais irregularidades, omissões e responsabilidades em processos de prestações de contas, não sanadas tempestivamente pelos responsáveis, devem, necessariamente, ser procedidas por meio de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE).

Neste sentido, é pertinente colacionar os seguintes ditames constantes da Resolução Normativa TCE-MT nº 24/2014, que dispõe sobre a instauração, a instrução, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas de Mato Grosso dos processos de tomada de contas especial:

Art. 5º A tomada de contas especial deve ser instaurada pela autoridade competente nas seguintes hipóteses:

I – omissão no dever de prestar contas;

II – não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado e Municípios de Mato Grosso mediante convênio ou outro instrumento congêneres, inclusive mediante Termos de Parceria e Contratos de Gestão celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e com Organizações Sociais;

III – desfalque ou desvio de bens, dinheiros ou valores públicos;

IV – prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. (grifo nosso)

Nesta senda, também, é importante trazer à colação os seguintes dispositivos regulamentares insertos na Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015:

Art. 77. A Tomada de Contas Especial visando apurar os fatos, a quantificar o dano, identificar os responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento, será instaurada pelo setor competente do órgão Concedente, por determinação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Órgão de Controle Interno do Estado ou do Tribunal de Contas do Estado, quando:

I – não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 (trinta) dias, concedidos em notificação, pelo concedente;

II – não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo convenente, em decorrência de:

- a) não execução total do objeto pactuado;
- b) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos;
- c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
- d) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Instrução Normativa;
- e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
- f) não utilização de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado;
- g) não devolução de eventuais saldos de convênio.

III – ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário. (grifo nosso)

Assim, a instauração de TCE tem por objetivo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a recomposição do prejuízo causado ao erário, garantindo aos responsáveis a observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

2.4.2 Das responsabilidades advindas da comprovação de desvio de finalidade na aplicação de recursos recebidos por meio de convênios ou instrumentos congêneres

Há que se observar, também, que além de obrigatória, a prestação de contas dos recursos recebidos por convênios ou por instrumento congênere deve comprovar, dentre outros requisitos regulamentares, a plena adequação da aplicação desses recursos à finalidade colaborativa definida no respectivo plano de trabalho avençado pelos celebrantes do ajuste, sob pena de caracterizar o desvio de finalidade na execução convenial.

Neste sentido, é pertinente salientar que o ordenamento jurídico pátrio condiciona a realização de transferências voluntárias, seja qual for o instrumento, convênio ou instrumento congênere, à vedação de utilização dos recursos transferidos em desvio da finalidade originalmente pactuada, conforme assevera o art. 25, § 2º, da LRF, *literis*:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação cons-

titucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

[...]

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. (grifo nosso)

Nesse diapasão, é pertinente colacionar a seguinte normatização inserta na Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015:

Art. 28. O repasse de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso.

Art. 29. Como parâmetro para elaboração e definição das parcelas constantes do cronograma de desembolso deverá observar:

[...]

§ 3º A liberação das parcelas do convênio será suspensa até a correção das impropriedades ocorridas, nos casos a seguir especificados:

I – quando não houver comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local realizados periodicamente pela entidade ou órgão concedente e/ou pelos órgãos competentes do sistema de controle interno e externo do Estado;

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos injustificáveis no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do Convênio;

III – quando não for aprovada a prestação de contas parcial, devido à ausência de documentação obrigatória ou pela inconsistência da documentação apresentada;

IV – quando forem descumpridas pelo convenente quaisquer das cláusulas ou condições estipuladas no convênio.

A Lei nº 13.019/2014 estabelece regra idêntica em relação às parcerias celebradas com entidades privadas sem fins lucrativos, *verbis*:

Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:

[...]

V – utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho.

[...]

Art. 48. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o cronograma de desembolso aprovado, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

[...]

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução da parceria ou o inadimplemento da organização da sociedade civil com relação a outras cláusulas básicas.

[...]

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

Nesse rastro, observa-se que o desvio de finalidade na execução de um convênio ou instrumento congênera caracteriza-se pela aplicação dos recursos transferidos em um fim diverso daquele que o concedente autorizou o pactuante a executar.

Exemplificando a ocorrência do desvio de finalidade na execução de um convênio, é importante colacionar a manifestação pedagógica exarada pelo ministro Benjamin Zymler no Acórdão nº 8652/2013 – TCU – 1ª Câmara, conforme os seguintes trechos do seu voto no referido julgamento:

15. Como já mencionado neste Voto, o convênio em análise foi firmado com o Ministério da Cultura visando à reforma do prédio do Arquivo Público localizado em Lagarto/SE. Nesse instrumento, consta compromisso do conveniente de restituir o valor transferido, atualizado monetariamente e acrescido dos juros legais, quando a utilização dos recursos ocorresse em finalidade diversa da pactuada (cláusula nona, alínea “c”).

16. Mesmo ciente do compromisso assumido, constatou-se, em auditoria realizada pela CGU, que a integridade dos recursos repassados foi utilizada na reforma do prédio da Prefeitura e das Secretarias Municipais, ou seja, em finalidade diversa da que a União havia manifestado interesse. Por ter o município auferido vantagem pelas benfeitorias realizadas, entendendo correta a condenação do ente federado pelas

quantias indevidamente utilizadas.

17. Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos^{nos} 13/1998 – Primeira Câmara, 8/2002 – Segunda Câmara, 48/2007 – Segunda Câmara, 65/2006 – Segunda Câmara, 3340/2006 – Primeira Câmara, 3341/2006 – Primeira Câmara, 369/2005 – Primeira Câmara, 506/2005 – Segunda Câmara, 928/2005 – Primeira Câmara, 651/2004 – Segunda Câmara, 2333/2004 – Primeira Câmara, 234/2009 – Plenário e 337/2010 – Segunda Câmara.

Há que se registrar, contudo, que o desvio de finalidade não deve ser confundido com o “desvio de objeto”, uma vez que este último representa uma alteração qualitativa ou quantitativa do objeto conveniado sem, contudo, transmutar sua essência finalística.

Apresentando melhor o desvio de objeto em contraponto ao desvio de finalidade, é pertinente trazer a lição da ministra Ana Arraes no Acórdão nº 4682/2012 – TCU – 1ª Câmara:

26. A análise da Prestação de Contas do convênio não apresenta indícios de desvios, desfalque ou locupletação por parte do gestor. Contudo, os gastos efetuados não contemplados pelo convênio caracterizam a ocorrência de desvio de objeto. Exclui-se a hipótese de desvio de finalidade, tendo em vista que as despesas efetuadas, ainda que não previstas no Plano de Trabalho, foram utilizadas na obra, em ações compatíveis com a finalidade do convênio, na área de saúde do município, e não em finalidade alheia. Ou seja, comprovou-se que, embora tenha havido desvio do objeto, de hospital para policlínica, a construção erigida guarda relação com o objeto do convênio.

[...]

28. A rigor, não se pode falar em desvio de finalidade, pois os recursos foram, em última análise, destinados à área da saúde, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde, objeto do convênio.

[...]

30. Tal irregularidade, por si só, não gera débito, visto que não feriu a finalidade do convênio, apenas alterou seu objeto, a exemplo da jurisprudência deste Tribunal no sentido de julgamento das contas pela regularidade com ressalvas (Acórdão nº 618/2007-TCU-1ª Câmara, Acórdão nº 1.313/2009-TCU-Plenário, Acórdão nº 7.830/2010-TCU-1ª Câmara e Acórdão nº 495/2011-TCU-1ª Câmara).

31. No sentido de não imputar a totalidade dos recursos repassados como débito ao ex-prefeito e à prefeitura, deve-se considerar que as alterações promovidas no projeto original não desvirtuaram o objetivo do con-

venio, caracterizando tão somente desvio de objeto, e não são suficientes para caracterizar a subsistência de débito, entendimento que guarda consonância com a farta jurisprudência desta Corte de Contas.

32. Entende-se que o desvio, mesmo compatível com o objeto, não exime o gestor da responsabilidade sobre a irregularidade. O Termo de Convênio firmado entre as partes fixa o objeto a ser executado e veda mudança. De forma enfática, a avença contém cláusula específica que determina a aplicação de todos os recursos envolvidos no convênio exclusivamente no objeto pactuado. Não se pode admitir que unilateralmente se descumpra o convênio firmado e se faça a alteração de objeto, ainda que dentro da mesma área de ação. (grifo nosso)

Na mesma linha, cita-se o seguinte trecho do voto exarado pelo ministro Aroldo Cedraz no Acórdão nº 3379/2013 – TCU – Plenário:

Igualmente, nas oportunidades em que o Tribunal averiguou a aplicação de recursos repassados na modalidade “fundo a fundo” e constatou irregularidades relacionadas a desvio de objeto, o entendimento adotado, a exemplo dos convênios, foi no sentido do afastamento do débito. Nestes casos, considerou-se que, apesar de ter havido desvio de objeto na aplicação dos valores, não houve desvio de finalidade, uma vez que o recurso permaneceu vinculado à mesma função de governo. Assim, afastada a hipótese de enriquecimento ilícito dos gestores, bem como comprovada a aplicação dos recursos em benefício da municipalidade, o posicionamento foi pela regularidade com ressalva das contas dos responsáveis que assim procederam (Acórdãos nºs 5.304/2013, 6.610/2012, 3.236/2012, 3.511/2011 e 6.925/2009, todos da 1ª Câmara, e 3.515/2013, 7.876/2012-2ª Câmara, 6.128/2009 e 3.404/2007, todos da 2ª Câmara, dentre outros). (grifo nosso)

Nesse contexto, constatado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos por convênio ou instrumento congênere, o fato poderá acarretar, além da glosa integral da respectiva prestação de contas apresentada, a imposição de débito ao pactuante, bem como eventual aplicação de sanção ao agente que deu causa ao desvio.

Nesse sentido, assim prescreve a Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015:

Art. 20. Além das exigências de que trata o artigo 19, o convênio conterá também, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

[...]

XVII – o compromisso do conveniente de restituir ao concedente ou ao Tesouro Estadual o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Estadual, nos seguintes casos:

- a) quando não for executado o objeto pactuado;
- b) quando não for apresentada, no prazo exigido, a prestação de contas parcial ou final; ou,
- c) quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida no Convênio.

Quando constatado o desvio de objeto, porém atendida a finalidade do ajuste, não deverá haver glosa integral da prestação de contas, cabendo, entretanto, a aplicação de sanções e de eventual débito aos responsáveis pelo desvio de objeto.

Pelo exposto, conclui-se que os pactuantes têm a obrigação de prestar contas dos recursos que recebem por meio de convênio ou instrumentos congêneres, devendo esta prestação lastrear-se em documentos idôneos que comprovem o fiel atendimento à finalidade pretendida e consignada no respectivo plano de trabalho aprovado pelos celebrantes do ajuste.

Caso constatado o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, mesmo quando comprovado que se reverteram em benefício do atendimento de outro interesse público, caberá o ressarcimento integral dos valores transferidos por meio do convênio ou instrumento congênere, haja vista o emprego dos recursos em finalidade distinta da pretendida pelo concedente. Contudo, neste caso, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade que aproveitou e se beneficiou dos recursos, respondendo o agente responsável apenas por eventuais sanções pecuniárias e administrativas.

Corroborando esta argumentação, cita-se o teor da Decisão Normativa TCU nº 57/2004:

Resolução Normativa nº 57/2004

Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

O entendimento firmado por meio da referida Decisão Normativa TCU nº 57/2004 está em plena vigência naquela Corte de Contas, conforme se depreende dos seguintes julgados:

Acórdão nº 1418/2009 – Plenário – Ministro Raimundo Carreiro

Sumário: Representação. Procuradoria junto à Fundação Nacional de Saúde. Funasa. Parecer sustentando que a obrigação primária de restituir os valores recebidos mediante convênio, quando houver débito, é da pessoa jurídica conveniente, e não do respectivo gestor. Divergência desse entendimento com as normas constitucionais e legais aplicáveis e com a jurisprudência do TCU e do STF. Reconhecimento da impropriedade pelos órgãos interessados. Falha corrigida voluntariamente. Conhecimento. Procedência. Ciência aos interessados. Arquivamento.

1. O gestor de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar é pessoalmente responsável por eventuais débitos decorrentes de irregularidades que obriguem a restituição dos valores, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal e os seguintes dispositivos constitucionais e legais: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso I, 5º, inciso II, e 8º, *caput*, da Lei nº 8.443/92, arts. 90 e 93 do Decreto-Lei nº 200/67 e arts. 39 e 145 do Decreto nº 93.872/86.

2. A responsabilização de estados, do Distrito Federal ou de municípios por débitos oriundos de irregularidades na aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar restringe-se aos casos em que a unidade da federação beneficiar-se da aplicação dos recursos, consoante Decisão Normativa TCU nº 57/2004. (grifo nosso)

Acórdão nº 5509/2013 – TCU – 2ª Câmara – Ministra Ana Arraes

Sumário: Tomada de contas especial. Desvio na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde. Citação solidária do município e dos ex-secretários municipais de saúde. Revelia do município. Comprovação do benefício do município com a aplicação irregular dos recursos. Incidência da decisão Normativa – TCU 57/2004. Inviabilidade de se aferir boa-fé da pessoa jurídica. Fixação de novo prazo ao município para recolhimento do débito atualizado. (grifo nosso)

Acórdão nº 1902/2014 – 2ª Câmara – Ministro Marcos Bemquerer

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Execução de obra em desconformidade com o plano de trabalho aprovado. Utilização de recursos em benefício da municipalidade. Responsabilidade do ente público. Citação. Rejeição das alegações de defesa. Fixação de novo prazo para o recolhimento do débito, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443/1992. Ausência de pagamento. Contas irregulares. Débito. Multa.

Comprovado que os recursos federais foram aplicados em objeto que não guarda conformidade com o aprovado no Plano de Trabalho, mas que se encontra à disposição da Municipalidade, condena-se o ente público ao pagamento do débito, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa nº 57/2004, sem prejuízo da aplicação, ao gestor responsável, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992. (grifo nosso)

Em face do exposto, constata-se que, havendo o desvio de finalidade na aplicação de recursos oriundos de convênio ou instrumento congêneres, mas restando efetivamente comprovado que os recursos foram utilizados em proveito de outras necessidades do órgão ou entidade conveniente, este será o responsável pelo ressarcimento integral dos recursos ao concedente, respondendo o responsável pela aplicação dos recursos por eventuais sanções pecuniárias e administrativas.

2.4.3 Da ausência de prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres

Conforme constatado alhures, a prestação de contas é obrigatória para qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o poder público responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária, inclusive sob a forma de

convênio, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/88 e no art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67.

Em decorrência do aludido mandamento inserto no parágrafo único do art. 70 da CF/88, infere-se que o dever de prestar contas é um verdadeiro princípio constitucional, o que faz se inferir, também, que a comprovação da regular aplicação de recursos públicos é obrigação que recai diretamente sobre o responsável omissor, implicando, neste caso, a inversão do ônus da prova, conforme se depreende da seguinte jurisprudência do TCU:

Acórdão nº 2908/2012 – Primeira Câmara. Ministro Valmir Campelo

Voto

[...]

23. Cabe lembrar que a prestação de contas é dever constitucional (art. 70, parágrafo único, CF). Assim, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Trecho do voto do Exmo. Ministro Adylson Motta na Decisão nº 225/2000 – 2ª Câmara evidência com clareza o entendimento predominante nesta Corte:

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. (grifo nosso)

Dessa forma, depreende-se que a omissão ou ausência de regular e tempestiva prestação de contas de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres deve, necessariamente, ensejar o ressarcimento integral dos valores transferidos.

Nesse sentido, assim assevera a Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE-MT nº 01/2015:

Art. 20. Além das exigências de que trata o artigo 19, o convênio conterá também, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

[...]

XVII – o compromisso do conveniente de restituir ao concedente ou ao Tesouro Estadual o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Estadual, nos seguintes casos:

- a) quando não for executado o objeto pactuado;
- b) quando não for apresentada, no prazo exigido, a prestação de contas parcial ou final; ou,
- c) quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida no Convênio.

A Portaria Interministerial nº 507/2011, que regulamenta o Decreto Federal nº 6.170/2007, estabelece a seguinte regra para os casos de omissão ao dever de prestar contas dos recursos transferidos por convênios pela União:

Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

- I – o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e
- II – o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

[...]

§ 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária. (grifo nosso)

À luz dos argumentos apresentados acima, constata-se que a omissão ao dever legal de prestar contas de recursos recebidos por meio de convênio ou instrumento congênere faz nascer ao órgão ou entidade concedente o direito de buscar o respectivo ressarcimento, impondo ao responsável omissor a obrigação de satisfazê-lo com recursos próprios, além da aplicação de sanções administrativas que se fizerem necessárias.

Neste sentido, é lapidar o seguinte julgado do TCU:

Acórdão nº 1537/2015 – TCU – 1ª Câmara – Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Fnde, contra Raimundo Nonato Diniz Rodrigues, ex-prefeito municipal de Leopoldo de Bulhões/GO, em decorrência de omissão na prestação de contas de convênio; [...]

9.1. julgar irregulares as contas de Raimundo Nonato Diniz Rodrigues, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data especificada até a efetiva quitação do débito, e fixando-lhe o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Fnde; Valor original (R\$) 196.515,00 – Data da ocorrência 3/3/2010;

9.2. aplicar a Raimundo Nonato Diniz Rodrigues a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; [...]. (grifo nosso)

Nesse sentido, também, é pertinente evidenciar o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Administrativo. Embargos de declaração no recurso especial. Julgamento de tomada de contas pelo TCU. Aplicação irregular de recursos. Convênio. Codevasf. Responsabilização, do prefeito sucessor, pela omissão na prestação de contas.

Possibilidade.

[...]

4. A responsabilização do embargado se dá pela omissão na prestação de contas e não pela má gestão ou eventual desvio dos valores repassados pela União para a execução do objeto firmado no Convênio, e tal responsabilização não pode ser afastada na hipótese. A apresentação da prestação de contas, no tempo exigido por lei, permite à Administração aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio firmado. Esses dois vetores de avaliação do convênio são considerados quando da análise da prestação de contas pelo órgão que disponibilizou o recurso.

[...]

5. Não restam dúvidas, portanto, de que a responsabilização que se impõe no presente processo não se dá em decorrência da malversação dos valores depositados pela União para a consecução do Convênio, mas sim pelas consequências da ausência de prestação de contas da qual era, por força de lei, obrigado a fazer. Assim, não há que se falar em solidariedade, mas sim na responsabilidade direta pela omissão na prestação de contas.

6. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para dar provimento ao recurso especial. (EDcl no REsp 867.374/BA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 27/04/2010, DJe 21/05/2010).

Assim, constata-se que a responsabilização pelo ressarcimento integral dos recursos transferidos por meio de convênio ou instrumento congênere, quando da omissão na apresentação da respectiva prestação de contas, deve recair pessoalmente na pessoa do responsável pela aplicação dos recursos.

Importante salientar, ainda, que quando a omissão de prestação de contas se refere a convênio ou instrumento congênere firmado com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, a responsabilização pelo ressarcimento deve ser solidária, vinculando à imposição do débito tanto a pessoa física responsável quanto à entidade beneficiária dos recursos.

Nesse sentido, assim assevera a pacífica jurisprudência do TCU:

Súmula nº 286 de 10/09/2014 – Tribunal de Contas da União.

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

2.4.4 Apresentação de prestação de contas lastreada em documentos que impossibilitam o estabelecimento do nexa causal e a vinculação direta entre os desembolsos dos recursos transferidos e o objeto do pacto colaborativo

Diversamente da hipótese do tópico anterior, na qual se discutiu a omissão no dever de prestar contas, neste tópico analisa-se o caso em que a prestação de contas de convênio é realizada, porém os respectivos documentos não comprovam o nexa de casualidade entre os desembolsos efetuados com os recursos do convênio e o objeto executado pelo convenente.

Conforme discutido alhures, a boa e regular aplicação de recursos recebidos por meio de convênio funda-se, também, na observância do atendimento à finalidade do pacto, ou seja, a aplicação deve ocorrer em estrita vinculação ao programa de trabalho aprovado pelos celebrantes da avença.

Nesse contexto, observa-se que, quando apresentada a prestação de contas, e os documentos não conseguem demonstrar o nexa de casualidade entre a aplicação dos recursos do convênio e a finalidade para a qual o convênio foi firmado, abre-se a possibilidade de ressarcimento integral dos recursos transferidos por meio de convênio.

Neste caso, a não apresentação de documentos (processos licitatórios, contratos, extratos bancários, comprovantes de depósitos identificados, notas fiscais ou recibos idôneos, etc.) que comprovem efetivamente que os recursos transferidos foram aplicados diretamente naquele objeto especificado no plano de trabalho do convênio, pode desqualificar a respectiva prestação de contas, tornando quase que impossível, portanto, a constatação de que os recursos foram ou não destinados e vinculados ao fim acordado.

Dessa forma, no caso específico de recursos transferidos por meio de convênios ou instrumentos congêneres, defende-se que não basta a comprovação de que o objeto conveniado foi integral ou parcialmente executado, devendo haver, inequivocamente, acervo probatório capaz de demonstrar o nexa de casualidade entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

Na impossibilidade de se aferir, a partir da documentação apresentada na prestação de contas, que o objeto pactuado foi executado parcial ou integralmente por meio dos recursos que lhe eram vinculados, defende-se que deve haver o ressarcimento integral dos valores transferidos pelo responsável, independentemente da aplicação das demais sanções administrativas cabíveis.

Esse entendimento decorre do fato de que a execução do objeto, por si só, não garante que os recursos recebidos por meio de convênio ou instrumento congêneres tenham sido utilizados na execução do seu objeto, haja vista que o órgão ou entidade convenente pode ter empregado recursos próprios ou recursos vinculados a outros ajustes para fins de execução do objeto pactuado, havendo, nesse caso, um risco de pagamento em duplicidade, ou, até mesmo, de desvio dos recursos.

Visando garantir, justamente, este nexa causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, é importante relacionar os seguintes dispositivos estabelecidos pela Lei nº 13.019/2014:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados e geridos em conta bancária específica, em instituição financeira pública indicada pela administração pública, e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando o prazo previsto para sua utilização for igual ou inferior a 1 (um) mês. [...]

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Parágrafo único. Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.

Art. 54. Em casos excepcionais, desde que fique demonstrada no plano de trabalho a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, em função das peculiaridades do objeto da parceria, da região onde se desenvolverão as atividades e dos serviços a serem prestados, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie, observados cumulativamente os seguintes pré-requisitos:

I – os pagamentos em espécie estarão restritos, em qualquer caso, ao limite individual de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por beneficiário e ao limite global de 10% (dez por cento) do valor total da parceria, ambos calculados levando-se em conta toda a duração da parceria;

II – os pagamentos em espécie deverão estar previstos no plano de trabalho, que especificará os itens de despesa passíveis desse tipo de execução financeira, a

natureza dos beneficiários a serem pagos nessas condições e o cronograma de saques e pagamentos, com limites individuais e total, observando o previsto no inciso I;

III – os pagamentos de que trata este artigo serão realizados por meio de saques realizados na conta do termo de fomento ou de colaboração, ficando por eles responsáveis as pessoas físicas que os realizarem, as quais:

a) prestarão contas à organização da sociedade civil do valor total recebido, em até 30 (trinta) dias a contar da data do último saque realizado, por meio da apresentação organizada das notas fiscais ou recibos que comprovem os pagamentos efetuados e que registrem a identificação do beneficiário final de cada pagamento;

b) devolverão à conta do termo de fomento ou de colaboração, mediante depósito bancário, a totalidade dos valores recebidos e não aplicados à data a que se refere a alínea *a* deste inciso;

IV – a responsabilidade perante a administração pública pela boa e regular aplicação dos valores aplicados nos termos deste artigo permanece com a organização da sociedade civil e com os respectivos responsáveis consignados no termo de colaboração ou de fomento, podendo estes agir regressivamente em relação à pessoa física que, de qualquer forma, houver dado causa à irregularidade na aplicação desses recursos;

V – a regulamentação poderá substituir o saque à conta do termo de fomento ou de colaboração pelo crédito do valor a ser sacado em conta designada pela entidade, hipótese em que a responsabilidade pelo desempenho das atribuições previstas no inciso III deste artigo recairá integralmente sobre os responsáveis pela organização da sociedade civil consignados no termo de colaboração ou de fomento, mantidas todas as demais condições previstas neste artigo;

VI – será considerado irregular, caracterizará desvio de recursos e deverá ser restituído aos cofres públicos qualquer pagamento, nos termos deste artigo, de despesas não autorizadas no plano de trabalho, de despesas nas quais não esteja identificado o beneficiário final ou de despesas realizadas em desacordo com qualquer das condições ou restrições estabelecidas neste artigo.

[...]

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período

de que trata a prestação de contas.

§ 1º Serão glosados nas prestações de contas os valores que não atenderem ao disposto no **caput** deste artigo e nos arts. 53 e 54.

§ 2º **Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada**, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes. (grifo nosso)

Corroborando o entendimento assentado acima, trazem-se a lume os seguintes julgados do TCU:

Acórdão nº 344/2015 – TCU – Plenário – Ministro Walton Alencar Rodrigues

Sumário: Recurso de revisão. Tomada de contas especial. Convênio. Transferência irregular de recursos federais para a conta movimento e/ou arrecadação do município. Impossibilidade de fixação do nexo causal entre os valores repassados e as despesas supostamente incorridas por conta do ajuste. Não comprovação de aplicação dos valores no objeto pactuado ou em benefício da municipalidade. Contas irregulares, débito e multa (Acórdão nº 1.805/2012 da 2ª Câmara). Supostas inconsistências nos documentos. Conhecimento do recurso. Negativa de provimento.

– É ilegal o saque de recursos públicos federais da conta específica do convênio, por parte de prefeito, para transferir a totalidade dos recursos sacados para a conta geral de arrecadação do município, pois, com a ação irregular, impede-se a fixação do nexo de causalidade entre o objeto visado e os recursos aplicados, dando azo, por tal caminho, ao desvio dos valores. (grifo nosso)

Acórdão nº 370/2014 – TCU – 2ª Câmara – Ministro José Jorge

Sumário: Recurso de reconsideração (tomada de contas especial), contra o acórdão que julgou irregulares as contas do responsável ante a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, ante a omissão no dever de prestar contas. Ausência de elementos capazes de estabelecer nexo de causalidade e descaracterizar as irregularidades. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência ao recorrente. (grifo nosso)

Acórdão nº 4242/2009 – Primeira Câmara – Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

EMENTA: Tomada de contas especial. Convênio. Ausência de nexo de causalidade entre os recursos do convênio e as informações contidas na prestação de contas. Ausência de comprovação da boa

e regular aplicação dos recursos. Contas irregulares. Débito. Multa.

1. A ausência de nexo de causalidade entre os recursos do convênio e as informações contidas na prestação de contas permite concluir que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

2. A ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa ao responsável.

Acórdão nº 5097/2009 – TCU – 2ª Câmara – Ministro André Luís de Carvalho

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Fundo Nacional de Saúde. Não apresentação da documentação comprobatória das despesas. Citação do ex-prefeito e do município. Revelia. Exclusão da responsabilidade do ente federado. Contas irregulares. Débito. Multa.

1. É dever legal e constitucional prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devendo os respectivos gestores fazê-lo demonstrando a existência de nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

2. Na ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas, impossibilitando o estabelecimento do necessário nexo causal entre os recursos transferidos e o objeto executado, cabe a responsabilização do gestor, não sendo pertinente, nesse caso, a inclusão do ente municipal como responsável solidário. (grifo nosso)

Assim, torna-se essencial e indispensável aos processos de prestação de contas de convênios ou instrumentos congêneres de transferências voluntárias, além da comprovação da execução dos objetos ajustados, também a apresentação da documentação competente que comprove o nexo de causalidade entre os recursos públicos repassados e as despesas afetas à execução do objeto avençado, sob pena de imposição de débito aos responsáveis.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) a prestação de contas é obrigatória para qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o poder público responda, incluindo os recursos transferidos por meio de convênios e ins-

trumentos congêneres, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/88 e no art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67;

- b) o termo “instrumentos congêneres” abarca todos os demais tipos de acordos, pactos e ajustes celebrados pela Administração Pública com outro ente público ou com entidade privada sem fins lucrativos, que objetivem operacionalizar as transferências voluntárias de recursos públicos em regime de colaboração mútua, incluindo os contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento;
- c) eventuais irregularidades e omissões apuradas em processos de prestações de contas de convênio ou instrumento congêneres que impliquem imputação de débito, não sanadas tempestivamente pelos responsáveis, devem, necessariamente, ser processadas por meio da instauração de Tomada de Contas Especial – TCE;
- d) os convenientes têm a obrigação de prestar contas dos recursos que recebem por meio de convênio ou instrumento congêneres, devendo esta prestação lastrear-se em documentos idôneos que comprovem o fiel atendimento à finalidade pretendida e consignada no respectivo plano de trabalho;
- e) na hipótese de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, mesmo quando comprovado que se reverteram em benefício do atendimento de outro interesse público, caberá o ressarcimento integral dos valores transferidos por meio do convênio ou instrumento congêneres, haja vista o emprego dos recursos em finalidade distinta da pretendida pelo concedente;
- f) no caso de desvio de finalidade na aplicação de recursos repassados por convênios ou instrumentos congêneres, mas restando efetivamente comprovado que foram utilizados em proveito de outras necessidades da entidade pública beneficiária da transferência, esta será a responsável pelo ressarcimento integral dos recursos ao concedente, respondendo o agente responsável pela execução do pacto por eventuais sanções administrativas;
- g) a omissão ou ausência de regular e tempestiva prestação de contas de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres deve, necessariamente, ensejar o ressarcimento dos valores transferidos;
- h) o ressarcimento de valores transferidos por

meio de convênios ou instrumentos congêneres é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas. Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto;

- i) quando a omissão de prestação de contas se referir a convênio ou instrumento congêneres firmado com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, a responsabilização pelo ressarcimento deve ser solidária, vinculando à imposição do débito tanto a pessoa física responsável quanto a entidade beneficiária dos recursos;
- j) para os recursos transferidos por meio de convênios ou instrumentos congêneres não basta a comprovação de que o objeto pactuado foi integral ou parcialmente executado, mas deve haver, também, inequivocamente, acervo probatório capaz de demonstrar o nexo de causalidade entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

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

Resolução de Consulta nº ___/2015. Convênios e instrumentos congêneres. Prestação de contas. Nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas na finalidade do ajuste. Aplicação de recursos com desvio de finalidade. Imputação de débito. Responsáveis.

- 1) É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio ou instrumento congêneres, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.
- 2) Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio ou instrumento congêneres impossibilitarem o estabelecimento do nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, o órgão ou entidade concedente dos

recursos deve promover a glosa da prestação de contas, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado.

- 3) A omissão ao dever de prestação de contas, o desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou a apresentação de prestação de contas lastreada em documentos que impossibilitem o estabelecimento do nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, dá ensejo para que o concedente busque o ressarcimento dos recursos repassados.
- 4) O ressarcimento integral de valores transferidos por meio de convênios ou instrumentos congêneres é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas. Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.
- 5) Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio ou instrumento congêneres, deve-se observar as seguintes diretrizes:
 - a) quando os beneficiários dos recursos forem órgãos ou entidades pertencentes à administração pública, o débito deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, salvo a hipótese do item seguinte;
 - b) quando os beneficiários dos recursos forem órgãos ou entidades pertencentes à administração pública, e restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta da do ajuste, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.
 - c) quando os beneficiários dos recursos forem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado.

Cuiabá-MT, 6 de abril de 2015.

Edicarlos Lima Silva

Consultor de Estudos e Normas

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 1.976/2015

[...]

3. CONCLUSÃO

Por todo o 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-se:

- a) preliminarmente, pelo conhecimento da consulta marginada, nos termos do art. 232, do RITCE-MT;
- b) no mérito, pela aprovação da presente resolução de consulta pelo egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, da Resolução nº 14/07, com a ementa sugerida pela consultoria técnica;

- 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, 15 de abril de 2015.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

(Em substituição ao procurador de Contas

William de Almeida Brito Júnior)

Razões do Voto

Inicialmente, assinalo que a presente consulta, para efeitos de conhecimento, atende plenamente aos comandos normativos contidos na Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica TCE-MT) e na Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno TCE-MT). Assim sendo, passo a analisar o seu mérito.

O secretário controlador-geral do Estado de Mato Grosso, Sr. Ciro Rodolpho Pinto de Arruda Siqueira Gonçalves, questiona se a ausência de prestação de contas dos recursos transferidos por meio de convênios pode ensejar a respectiva glosa integral dos recursos por parte do órgão/entidade concedente, bem como se a medição de obra é passível de ser considerada como aplicação dos recursos transferidos, sem a apresentação da devida prestação de contas pelo convenente.

Registro que, apesar do aprofundado trabalho desenvolvido pela consultoria técnica deste Tribunal, ampliando a análise do caso para outros instrumentos congêneres além do convênio, considerando as decisões reiteradas do plenário, compreendi necessário restringir a presente análise aos questionamentos estritamente levantados pelo consulente.

Feitas essas observações, assinalo que o dever de prestar contas está disposto claramente no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, se-

gundo o qual toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda possui o dever de prestar contas.

Desse modo, como bem explicitou a consultoria técnica, é incontestável afirmar que todos aqueles que recebem transferências de recursos públicos por meio de convênio para executar ações descentralizadas da função estatal em regime de mútua colaboração têm a obrigação de prestar contas ao poder público concedente dos recursos.

Dentro desse contexto, o procedimento de Tomada de Contas Especial deve ser instaurado nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas ou de ausência de comprovação da aplicação dos recursos repassados com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ocasionado, bem como recompor o erário.

Partindo dessa premissa e considerando que o ônus de prestar contas pertence àquele que recebe os recursos públicos, a ausência de cumprimento dessa obrigação enseja a presunção de irregularidade da aplicação dos recursos. Isso porque, compete aos gestores dos recursos recebidos, além de apresentar a prestação de contas, demonstrar mediante documentos idôneos o estabelecimento do

nexo entre o desembolso dos valores e as despesas realizadas com vistas ao atendimento da finalidade pretendida e consignada no respectivo plano de trabalho.¹

Portanto, quando for verificada a omissão plena ao dever de prestar contas, o ressarcimento total dos valores transferidos por meio de convênios é imprescindível.

Por outro lado, nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexo causal entre o desembolso dos recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.

É essencial ter em mente que a simples demonstração de que o objeto pactuado foi integral ou parcialmente executado não enseja a comprovação de que todos os recursos foram empregados na execução do objeto pactuado. Para se extrair a regularidade da prestação de contas, deve haver, inequivocamente, acervo probatório capaz de demonstrar o nexo de causalidade entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetadas à execução do seu objeto.²

Como regra geral, quando os beneficiários desses recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, o débito decorrente da omissão ou de irregularidades na prestação de contas deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela sua aplicação, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

Contudo, se restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta do pactuado³, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao ente, órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.⁴

Especificamente sobre as situações em que os recursos são destinados a pessoas jurídicas de direi-

to privado sem fins lucrativos, vale mencionar que a Súmula nº 286 do Tribunal de Contas da União determina que a responsabilidade pelo ressarcimento deverá ser solidária, vinculando a imposição de débito à pessoa física responsável e à entidade beneficiária dos recursos.⁵

Por fim, assinalo que na essência estou concordando com o parecer da consultoria técnica que foi ratificado pelo procurador de Contas. No entanto, com intuito didático e visando sobretudo responder ao que foi estritamente solicitado, realizei alterações ínfimas.

Posto isso, acolho em parte 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 Normativa nº 14/2007 deste Tribunal e a fim de dirimir as dúvidas suscitadas pelo consulente, pela aprovação da minuta de resolução formulada pela consultoria técnica, sobre a qual procedi ajustes na redação, a saber:

Resolução de Consulta nº ___/2015. Convênios. Prestação de contas. Nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas na finalidade do ajuste. Omissões ou irregularidades. Imputação de débito. Responsáveis.

- 1) É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetadas à execução do seu objeto.
- 2) Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio impossibilitarem o estabelecimento do nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetadas à execução do seu objeto, o ente, órgão ou entidade concedente dos recursos deve promover a glosa, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado.
- 3) A omissão ao dever de prestação de contas e o desvio de finalidade na aplicação dos recursos também impõem ao concedente o dever de buscar o ressarcimento dos recursos repassados.
- 4) O ressarcimento integral de valores transferidos

1 Tribunal de Contas da União – Acórdãos nºs 855/2015 e 855/2015 do Plenário; 1953/2015, 1959/2015, 2908/2012 da Primeira Câmara. Supremo Tribunal Federal – MS 21644, Relator(a): Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/1993, DJ 08-11-1996 PP-43204 EMENT VOL-01849-01 PP-00157).

2 Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 344/2015-Plenário, Acórdão nº 4242/2009-Primeira Câmara e Acórdãos nºs 370/2015 e 5097/2009-Segunda Câmara.

3 Mesmo quando comprovado que se reverteram em benefício do atendimento de outro interesse público.

4 Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 8652/2013-Primeira Câmara.

5 A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

por meio de convênios é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas.

5) Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.

6) Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio, deve-se observar as seguintes diretrizes:

a) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, o débito deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, salvo a hipótese do item seguinte;

b) quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, e restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta da do ajuste, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade.

c) quando os beneficiários dos recursos forem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado.

É como voto.

Tribunal de Contas, 4 de maio de 2015.

Conselheiro Antonio Joaquim

Relator

Contratação direta com instituições privadas sem fins lucrativos

O Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso esclareceu dúvidas da Prefeitura Municipal de Várzea Grande a respeito da Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos. O gestor solicitou em consulta mais informações quanto ao inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações, que estabelece a possibilidade de dispensa de licitação, na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Na resposta, o TCE-MT esclareceu que a expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

“Há possibilidade de contratação direta de instituições privadas sem fins lucrativos, observados os requisitos legais”



Cons. José Carlos Novelli

Resolução de Consulta nº 22/2014

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 15.353-6/2014.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 3.606/2014 do Ministério Público de Contas, em, preliminarmente, **não conhecer** da consulta quanto ao primeiro quesito, conforme consta na declaração de voto do relator, e **conhecer** em relação aos demais itens para, no mérito, **responder** ao consulente que:

EMENTA: Prefeitura de Várzea Grande. Consulta. Licitações. Dispensa. Artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Requisitos e definições:

1) Nas contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, exige-se o cumprimento dos seguintes requisitos:

a) a instituição que se pretende contratar deve ser

brasileira e não ter fins lucrativos; ser incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou dedicar-se à recuperação social do preso; e, possuir inquestionável reputação ético-profissional;

b) comprovação da estrita compatibilidade e do nexos entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da instituição contratada;

c) demonstração de que a contratada dispõe de estrutura própria adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações; e,

d) o cumprimento das exigências insculpidas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço.

2) A expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licita-

ção pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

3) Na opção da licitação dispensável, mormente aquela amparada pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, não se admitem as terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante.

4) Em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 prescinde da inviabilidade de competição, desde que plenamente justificada. Contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preencham os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em comento e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos.

5) Para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 não é suficiente a com-

provação de preços por meio de contratos firmados entre a instituição pretendida e outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

O voto do conselheiro relator José Carlos Novelli foi lido pelo conselheiro substituto Luiz Henrique Lima.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o conselheiro Valter Albano, e Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 60/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Wallace Guimarães, prefeito municipal de Várzea Grande-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a aplicação do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

- 1) Considerando as disposições do artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, em quais situações pode-se justificar a contratação de uma instituição por este inciso?
- 2) O artigo e inciso supramencionados elencam algumas características que deva ter a instituição contratada, como, por exemplo, tratar-se de instituição brasileira; ser regimental ou estatutariamente destinada à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação social do preso; deter inquestionável reputação ético-profissional e não ter fins lucrativos. Além destes requisitos explicitados na lei, há mais algum requisito essencial a ser demonstrado no processo de dispensa?
- 3) A empresa a ser contratada, de acordo com o art.

24. XIII da Lei de Licitações, deve ser a única entidade apta a fornecer os serviços? Pode-se comprovar a vantagem de preço mediante contratos firmados da instituição com outros órgãos?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

No que concerne às questões das alíneas “b” e “c”, constata-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

Quanto ao quesito descrito na alínea “a”, observa-se que foi apresentado de forma não objetiva, não

preenchendo o requisito de admissibilidade previsto no inciso III do artigo 232 do RITCE-MT.

Isso porque, ao questionar em quais situações se justificariam as contratações amparadas pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, o consulente não delimita o questionamento, tornando-o amplo e genérico, não havendo como este Tribunal prever todas as situações ou hipóteses de contratação que podem se subsumir aos requisitos da referida norma.

Assim, por não preencher o requisito de admissibilidade previsto no inciso III do artigo 232 do RITCE-MT, a alínea “a” da presente consulta não será analisada neste parecer.

2. MÉRITO

2.1 Requisitos autorizadores para a possibilidade de contratação pública com base na hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93

Inicialmente, constata-se que os questionamentos apresentados nesta consulta versam sobre a aplicabilidade da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, que assim prescreve:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Em conformidade com a dicção da lei, essa hipótese de licitação dispensável permite a contratação direta de instituição brasileira, sem fins lucrativos e de reputação ilibada, incumbida regimental ou estatutariamente para o exercício de atividades voltadas à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional, ou à recuperação social de presos.

Neste contexto, observa-se que essa hipótese de licitação dispensável, bem como todas as demais constantes do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, é uma opção posta à avaliação discricionária da Administração, que, justificando a conveniência para o interesse público, poderá dispensar a realização de um certame licitatório, norteador-se, também nesses casos, pelos princípios constitucionais deli-

neados no *caput* do artigo 37 da CF/88¹ e também naqueles insculpidos no artigo 3º da Lei de Licitações.²

Dessa forma, para deslinde aos questionamentos apresentados nesta consulta, é necessário se fazer um estudo individualizado sobre os requisitos impostos pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 para sua correta aplicação, o que será feito a seguir.

2.1.1 Ser uma instituição brasileira sem fins lucrativos

O termo “instituição” remete, necessariamente, à uma estrutura organizacional administrativa plenamente estabelecida, ainda mais que a própria lei exige que a entidade deve se organizar em estatuto e/ou regimento, assim, outra não poderia ser a conclusão senão a de que “instituição”, para efeito do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser considerada como uma pessoa jurídica.

E essa pessoa jurídica (instituição) não deve ter fins lucrativos, logo, não poderá ser uma sociedade empresária, sociedade simples ou empresa de quaisquer espécies, personificadas ou não.

Assim, de acordo com o Código Civil brasileiro³ e a peculiaridade do não objetivo de lucro,

1 Constituição Federal de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

2 Lei nº 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

3 Lei nº 10.406/2002 – Código Civil brasileiro

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

[...]

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

não se encontra outro enquadramento para essas instituições senão aquelas formas constitutivas de pessoas jurídicas revestidoras das Fundações e das Associações.

No que diz respeito à nacionalidade da instituição que se pretende contratar diretamente, a lei é clara, não havendo espaço para maiores debates. A instituição deve ter nacionalidade brasileira, ou seja, ser constituída sob a forma determinada pelas leis brasileiras, mormente o Código Civil brasileiro.

2.1.2 Reputação ético-profissional inquestionável

Quando o dispositivo legal em comento exige que a instituição que se pretende contratar detenha “inquestionável reputação ético-profissional”, por certo que visou garantir que esta possua um ilibado comportamento no cumprimento dos seus compromissos contratuais anteriormente assumidos, afastando-se a necessidade de comportamentos ideológicos específicos.

Isso pode ser identificado na seguinte lição de Marçal Justen Filho:⁴

A exigência de “inquestionável reputação ético-profissional” tem de ser enfocada com cautela. Deve ser indiscutível a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exige-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Disputas ou questionamentos sobre outros temas são secundários e não se admite um policiamento ideológico ou político sobre o contratado. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição. (grifo nosso)

Portanto, quando da contratação de uma instituição, com base no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, o contratante deve observar o comportamento pretérito do potencial contratado, se este goza de boa fama perante a sociedade, constatada a partir de relações contratuais anteriormente firmadas, e, se agiu, nessas relações, com respeito a princípios éticos normalmente aceitos e com responsabilidades profissional e contratual esperadas.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 327.

2.1.3 Necessidade de definição dos objetivos sociais da instituição em seu respectivo ato constitutivo, bem como compatibilidade e pertinência entre esses objetivos e o objeto a ser contratado

De acordo com o inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, nos atos constitutivos (Estatuto) da instituição beneficiária da dispensa de licitação deve constar que sua área de atuação está voltada às atividades de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, ou recuperação social de presos.

A Lei de Licitações não detalha com maior profundidade essas atividades, não identifica com clareza o objeto da pesquisa, do ensino, da recuperação social de presos, ou do desenvolvimento institucional.

Sobre isso, assim ensina Jacoby Fernandes⁵ “as três expressões são muitas abrangentes não identificando com precisão o objeto da pesquisa, do ensino e do desenvolvimento institucional, permitindo até inferências que só terão validade se contrastadas com o interesse público”.

Nesta senda, é pertinente salientar que quanto aos requisitos para aplicação da hipótese de dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, considerando o objeto contratual pretendido, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) assim sumulam a matéria:

Súmula nº 250 – TCU

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (grifo nosso)

Súmula nº 109 – TCDF

Na aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendidos os demais requisitos que a norma indica, deve ser comprovada, especificamente, a estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objetivo social da instituição que ensejou a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada à

⁵ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação**: inexistência de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 403.

suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação. (grifo nosso)

Nessa mesma toada caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Prejulgado: 1950

A contratação direta de instituição sem fins lucrativos, mediante dispensa de licitação sustentada no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, é viável, desde que o ato seja devidamente fundamentado e demonstrado o atendimento dos requisitos legais, e a correlação entre o dispositivo legal (inciso XIII do art. 24), a natureza da instituição e o objeto contratado, bem como a justificativa do preço [...]

Por esses entendimentos balizadores, constata-se que os objetos sociais definidos no estatuto da instituição devem guardar nexos com os serviços que serão objeto da contratação por meio da dispensa. Assim, em todo caso, o objeto a ser contratado por meio da dispensa deve guardar estreita relação com as atividades prescritas na lei, não bastando, somente, que a entidade contratada preencha os requisitos em seus estatutos.

2.1.4 O “desenvolvimento institucional” e a impossibilidade de terceirização de pessoal ou de suprimento de serviços para atender a necessidades permanentes da Administração

A expressão “desenvolvimento institucional”, prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, reveste-se em um verdadeiro termo juridicamente indeterminado, considerando a amplitude que pode decorrer de sua interpretação.

Tentando conceituar a locução “desenvolvimento institucional”, recorre-se à lição de Jacoby Fernandes:⁶

De todas as expressões utilizadas no inciso pelo legislador, o “desenvolvimento institucional” foi a mais ampla. Se a doutrina se debate, até agora, por açambarcar e analisar as acepções da palavra instituição, a rigor, “desenvolvimento institucional” compreendia crescimento, progresso, de qualquer coisa em que possa estar compreendido o termo instituição. Cuidam do desenvolvimento institucional tanto uma empresa que possui um centro de controle de qualidade, como uma faculdade, sindicato ou asso-

ciação de moradores, qualquer “instituição”, portanto, que se dedique a um fim. Por óbvio, impõe o interesse público a restrição ao termo, a fim de que o mesmo se harmonize com o ordenamento jurídico. (grifo nosso)

Dessa forma, resta assente que o interesse público deve impor restrições à expressão “desenvolvimento institucional”, sob pena de o termo albergar contratações, por meio de dispensa de licitação, não pretendidas pelo legislador e que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88⁷.

Nessa linha, cita-se o seguinte entendimento do TCU sobre o termo em testilha:

Acórdão nº 3.564/2006 – Primeira Câmara – Relator Min. Marcos Bemquerer

VOTO

[...]

8. No que diz respeito ao fato de determinado órgão/entidade enquadrar-se no conceito de “desenvolvimento institucional”, esta Corte ressalta que essa expressão não pode ser interpretada em sentido amplo, a fim de evitar a contratação, sem maiores critérios, desses órgãos/entidades mediante dispensa de licitação (Decisão nº 30/2000 – Plenário).

9. Portanto, com base na jurisprudência mencionada, têm razão a unidade técnica e o Controle Interno ao afirmarem que a FBN não poderia dispensar de licitação as contratações dos serviços referentes ao diagnóstico e avaliação de acervo e à segunda etapa da biblioteca digital, tendo em vista que havia possibilidade de contratação de outras empresas prestadoras desses serviços, principalmente considerando que em grande parte envolviam serviços de informática, que poderiam ser realizados tanto pelo Lambda/PUC quanto por outras empresas de informática tão ou mais qualificadas que esse laboratório. (grifo nosso)

Ressaltando a necessidade de prudência na interpretação do termo “desenvolvimento institucio-

7 CF/88

Art. 37 [...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁶ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Op. cit.*, p. 406.

nal”, com o fito de evitar dispensas de licitações ilegítimas tendentes a propiciar a fuga ao dever de licitar e inviabilizar possível ambiente concorrencial, cita-se, ainda, o seguinte julgado do TCU:

Acórdão nº 994/2006 – Plenário – Relator Min. Ubiratan Aguiar
VOTO

A instrução elaborada no âmbito da 4ª Secex registrou várias deliberações deste Tribunal acerca das contratações diretas com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93. De todas extrai-se o entendimento de que o referido dispositivo não se presta a amparar contratações de instituições de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional tão somente em razão dessa natureza específica. O objeto que se pretende contratar deve manter estreito vínculo com ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. De outra forma, seria a permissão para que essas instituições atuassem no mercado de prestação de serviços, dentro do que deveria ser a mais absoluta lógica das relações econômicas, com o privilégio de não precisarem submeter-se à concorrência com outros prestadores de serviço, igualmente capacitados. (grifo nosso)

Ademais, é pertinente evidenciar que sob o manto da expressão “desenvolvimento institucional”, nos termos autorizadores da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não se admitem terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante.

Nesse mesmo sentido, é pertinente evidenciar a seguinte orientação da Advocacia Geral da União (AGU) para os órgãos e entidades da União:

Orientação Normativa nº 14, de 1º de abril de 2009⁸

Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. xiii do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição. (grifo nosso)

Nesse contexto, também cita-se a seguinte jurisprudência do TCU:

Acórdão nº 2.526/2006 – Plenário – Relator Min. Valmir Campelo

Determinações: 1. ao INEP que: [...] restrinja a contratação por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII da Lei de Licitações, às situações em que o objeto da avença estiver compreendido entre atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, este caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada, deixando de contratar diretamente serviço relacionado a atividade fim do Instituto, como a realização de censos. (grifo nosso)

Sobre a impossibilidade de realização de terceirizações de pessoal para sanar necessidades permanentes da Administração, cita-se, também, a seguinte jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Resolução de consulta TCE-MT nº 33/2013 TP

1) Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas, permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II do artigo 37 da CF/1988.

Resolução de Consulta TCE-MT nº 14/2013 – TP

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 a relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro). (grifo nosso)

Por último, ressalta-se, também, que instituição de natureza civil sem fins lucrativos, como aquelas preconizadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não pode ter como escopo de atuação o fornecimento e/ou a gestão de mão de obra.

2.1.5 Não possibilidade de subcontratação

Outro requisito que merece ser observado na aplicação do inciso XIII do artigo 24 da Lei

⁸ Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/ida-to/189175>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

nº 8.666/93, é a impossibilidade de admissão de subcontratações para a prestação dos serviços objeto da contratação direta.

Isso porque, numa primeira análise, a instituição contratada deve ter a estrutura e a capacidade técnica necessárias para o deslinde total do objeto contratado, caso contrário, não se justificaria a dispensa, sendo necessária, neste caso, a busca do serviço mediante certame licitatório, a fim de selecionar um fornecedor que preenchesse a totalidade das necessidades da contratação.

Num segundo raciocínio, porque a possibilidade de subcontratação poderia caracterizar uma possível burla à obrigatoriedade de realização da licitação, ao passo que, sob o manto da dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, a instituição contratada poderia figurar como mera intermediária do contrato principal.

Nesses pontos, são apresentadas as seguintes justificativas doutrinária e jurisprudencial:

Marçal Justen Filho:⁹

Por certo, não se admite que o inc. XIII seja utilizado para contratações meramente instrumentais, nas quais a instituição empresta seu nome para a Administração obter certas utilidades sem promover a licitação. A constatação de que a estrutura própria da instituição é insuficiente para gerar a prestação adequada a satisfazer a necessidade estatal inviabiliza a aplicação do dispositivo.

Acórdão nº 690/2005 – Segunda Câmara – Relator Min. Lincoln Magalhães da Rocha

[...]

9.2 – determinar à Secretaria de Estado do Trabalho, Cidadania e Assistência Social/RS que:

[...]

9.2.3 – nos casos em que seja cabível a dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, verifique, previamente, se a entidade selecionada dispõe, em seus quadros de pessoal, de corpo técnico qualificado e em número suficiente para realizar, de forma direta, os serviços objeto do contrato, tal como estipulado no artigo 13, § 3º, do mesmo dispositivo legal, vedando-se expressamente, no respectivo termo de contrato, a subcontratação. (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, é pertinente evidenciar a seguinte orientação da Advocacia Geral da União

(AGU) para os órgãos e entidades da União:

Orientação Normativa nº 14, de 1º de abril de 2009¹⁰

Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. xiii do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição. (grifo nosso)

2.2 Da viabilidade de competição

Adentrando ao primeiro quesito constante do item “c” da presente consulta, no qual restou questionado “A empresa a ser contratada, de acordo com o art. 24, XIII, da Lei de Licitações, deve ser a única entidade apta a fornecer os serviços?”, repisa-se que instituições que exercem “empresa”, que têm o fim econômico de lucro por excelência e natureza, não podem ser contratadas por meio do dispositivo citado.

Feita essa consideração inicial, evidencia-se que a inviabilidade de competição é um dos requisitos condicionantes a serem observados no instituto “Inexigibilidade de Licitação”, conforme prescreve o *caput* do artigo 25 da Lei das Licitações.¹¹

No instituto da licitação dispensável (hipótese do artigo 24 da Lei nº 8.666/93), a viabilidade de competição é possível, diferentemente da inexigibilidade, gozando a Administração de certa margem de discricionariedade para escolher o potencial fornecedor dentre todos aqueles que são capazes. Ou seja, licitação dispensável é uma faculdade, em detrimento da realização de certame licitatório, inserindo-se na possibilidade de a Administração avaliar a oportunidade e a conveniência da dispensa, o que não exclui a necessidade de estrito cumprimento aos contornos insertos nos dispositivos legais autorizadores da contratação direta, nem a imprescindível justificativa de que essa forma de contratação é a melhor para atender às carências do interesse público.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/ida-to/189175>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

¹¹ Lei nº 8.666/93

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 329.

Aliás, a própria lei¹² exige como requisito validador da opção pela dispensa a necessidade de se justificar o porquê da escolha da dispensa e o porquê da seleção daquele fornecedor específico.

Nessa linha de entendimento, apresenta-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:¹³

Certamente em atenção à diversidade de hipóteses em que é cabível a adjudicação direta, isto é, a eleição da contraparte independentemente de licitação, a Lei nº 8.666 tanto prevê casos de dispensa de licitação (art. 24) quanto de sua inexigibilidade (art. 25). Em tese, a dispensa contempla hipóteses em que a licitação seria possível; entretanto, razões de tomo justificam que se deixe de efetuar-la em nome de outros interesses públicos que merecem acolhida.

Todavia, na aplicação da faculdade de dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, pode decorrer a seguinte questão: na hipótese de existência de várias instituições que ofereçam o mesmo objeto pretendido pela Administração, preenchendo todas elas os requisitos impostos pela norma autorizadora da dispensa, nesse caso, haveria a necessidade de realização de uma licitação entre esse universo restrito de potenciais fornecedores?

Diante dessa questão, Marçal Justen Filho¹⁴ entende que o potencial contratado poderia ser selecionado por justificativa do motivo que levou àquela escolha específica, ou mediante a aplicação de um processo seletivo, nos seguintes termos:

12 Lei nº 8.666/93

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço.

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 548.

14 Idem, p. 330.

A contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta – ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do “menor preço”. [...]

Então, a Administração não pode privilegiar certa instituição, de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas. (grifo nosso)

Jacoby Fernandes¹⁵, por sua vez, dispensa a necessidade de um processo seletivo, podendo a Administração simplesmente justificar a escolha.

Alguns doutrinadores de nomeada, com frequência, examinando incisos do art. 24, colocam para contraste a questão da isonomia e concluem que havendo mais de uma instituição o objeto deve ser licitado. Cabe obter que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios da isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir, ao seu talento, possibilidades de contratação direta sem acatamento ao princípio da licitação se não tiver a sustentá-lo outro princípio, também consignado na Constituição Federal.

É importante lembrar que a inviabilidade de competição só é requisito para a contratação direta por inexigibilidade, conforme expressamente estabelece o art. 25. Não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei! Logo, mesmo existindo várias instituições com igualdade de condições – se forem exatamente iguais, o que é pouco provável – a escolha pode ser feita por uma pesquisa de preços, por exemplo. Mais adequado seria que a justificativa da escolha do contratado tivesse relação com a capacidade da instituição e o objeto do contrato, e não só com o preço. (grifo nosso)

Nesse rastro, é importante registrar que o posicionamento do TCU, ao analisar a necessidade de observância à viabilidade de competição entre as instituições que cumprem os requisitos para a aplicação do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, sofreu evolução ao longo do tempo,

15 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Op. cit.*, p. 423-424.

conforme segue:

Decisão nº 172/1996 – Plenário – Relator Min. Iram Saraiva

Como se vê, embora se possa estabelecer alguma relação entre a notória especialização de que trata o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e a inquestionável reputação ético-profissional mencionada no art. 24, inciso XIII, da mesma lei, os dois termos não se confundem. O primeiro deles, quando aliado à singularidade do objeto, afasta a licitação por inviabilidade de competição (inexistência). Já o segundo, atendidos os demais requisitos postos em lei (art. 24, inciso XIII), enseja a dispensa da licitação, mesmo quando a competição se revela viável. É uma faculdade deferida por lei ao Administrador e que não implica em qualquer ofensa ao princípio da igualdade, já que a Constituição Federal tutela outros valores além da isonomia, como o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da capacitação tecnológica (arts. 218 e 219 da CF/88, dentre outros). (grifo nosso)

Decisão nº 145/2002 – Plenário – Relator Min. Ubiratan Aguiar

8.1. determinar à Eletrobras que:

a) quando da contratação de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, demonstre a inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, caso contrário, deve ser feita licitação entre essas entidades para escolha da melhor proposta técnica, em obediência ao princípio constitucional da isonomia. (grifo nosso)

Decisão nº 2060/2010 – Plenário – Relator Min. José Múcio Monteiro

Relatório

Todavia, entendemos ser mais adequada a posição de Marçal Justen Filho, ao afirmar que existindo diversas entidades aptas a desenvolver as atividades, torna-se imperioso que o gestor justifique a escolha de uma em especial, e caso esta justificativa não seja satisfatória o bastante para legitimar a preferência, deve o gestor promover processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas. Frise-se que o doutrinador não está fazendo referência a nenhuma das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, mas somente a processo seletivo que garanta o tratamento isonômico às entidades. (grifo nosso)

Neste diapasão, defende-se que a linha mais recentemente adotada pelo ministro José Múcio

(Acórdão TCU nº 2060/2010), é aquela mais razoável ao deslinde à questão proposta. Assim, deflagrada a dispensa de licitação, nos termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, e existindo várias instituições sem fins lucrativos que preenchem os requisitos para a contratação com a Administração, se impõe, em privilégio ao princípio da isonomia, a realização de um processo seletivo para a escolha do potencial contratado. Não é necessária, contudo, a realização de um certame licitatório propriamente dito.

Esse processo seletivo pode ser materializado, por exemplo, por meio de uma “chamada pública”, tal como ocorre com a hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009¹⁶ e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013.¹⁷

Aliás, sobre a aplicabilidade do procedimento seletivo denominado “chamada pública”, para atender à hipótese de licitação dispensável, quando existem vários interessados na mesma condição de dispensabilidade, cita-se a seguinte jurisprudência deste Tribunal:

Resolução de Consulta nº 12/2014. Licitação. Dispensa de processo licitatório. Chamada pública.

16 Lei nº 11.947/2009

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

17 Resolução nº 36/2013 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE

Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§ 1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§ 2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

ca. Alimentação escolar. Aplicação dos recursos do PNAE.

a) Para as aquisições de gêneros alimentícios fornecidos pela Agricultura Familiar e/ou de Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, no âmbito do PNAE, poderá ser adotada pelas Unidades ou Entidades Executoras do programa a opção pela dispensa de procedimento licitatório, mediante a aplicação do procedimento administrativo denominado chamada pública. (grifo nosso)

O processo seletivo poderá ocorrer, ainda, por meio de um concurso de projetos, de acordo com o que se exige para a seleção de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), conforme já decidiu este Tribunal:

Resolução de Consulta nº 27/2013 (DOC 17/12/2013). Convênio. Termo de parceria. Oscip. **Seleção. Modalidade própria. Concurso de projetos. Entidades privadas sem fins lucrativos. Fornecimento de bens e/ou serviços mediante contrato administrativo. Possibilidade mediante procedimento licitatório realizado nos termos da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 10.520/02. [Revoga o Acórdão nº 1.871/2003, DOE 10/02/2003].**

1) A seleção de OSCIP para se firmar Termo de Parceria deve ser realizada por meio de concurso de projetos, conforme preceitua o art. 5º da Lei Estadual nº 8.687/2007 e o art. 23 e seguintes do Decreto Federal 3.100/1999, observados os princípios norteadores da Administração Pública e, no que couber, os procedimentos insculpidos na Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Pelo exposto, e em resposta ao quesito apresentado na consulta, constata-se que, em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prescinde da inviabilidade de competição, desde que plenamente justificado, contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preencham os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em tela, e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos.

2.3 Da comprovação do preço

Partindo para o deslinde à segunda parte do questionamento apresentado no item “c” desta con-

sulta – “Pode-se comprovar a vantagem de preço mediante contratos firmados da instituição com outros órgãos?” – constata-se que o quesito reside em como se justificar o preço da contratação direta amparada no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

Inicialmente, é conveniente evidenciar que quase a totalidade das hipóteses de licitação dispensável previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, incluída a do inciso XIII, tem como condição fundamental o cumprimento dos requisitos insertos nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da lei, destacando-se, dentre eles, a necessidade de justificativa para o preço da contratação direta (inciso III).¹⁸

Importante salientar que a justificativa do preço, tal como requerida no dispositivo legal citado, não deve ser entendida como a comprovação do “menor preço” somente, refere-se ao preço que corresponde à proposta mais vantajosa e razoável para a Administração naquela contratação específica que pretende realizar.

Sobre a necessidade da justificativa do preço das contratações públicas, incluídas as diretas, assim leciona Marçal Justen Filho:¹⁹

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta – afinal, não se admite, em hipótese alguma, que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado. Ainda quando exista uma licitação, deve-se verificar se a proposta classificada em primeiro lugar apresenta valor compatível com a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Proposta de valor excessivo deve ser desclassificada (Lei nº 8.666, art. 48).

18 Lei nº 8.666/93

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 391.

Mas a questão adquire outros contornos em contratações diretas, em virtude da ausência de oportunidade para fiscalização mais efetiva por parte da comunidade e dos próprios interessados. Diante da ausência de competição, amplia-se o risco de elevação dos valores contratuais. Bem por isso, o art. 25, § 2º, alude à figura do “superfaturamento” como causa de vício da contratação.

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais. (grifo nosso)

Dessa forma, os preços das contratações havidas com o amparo no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 devem ser claramente justificados, mediante correto balizamento da proposta ofertada com a demonstração da sua compatibilidade com os preços praticados pelo mercado.

Aliás, esse é o reiterado posicionamento do TCU:

Acórdão nº 994/2006 – Plenário – Relator Min. Ubiratan Aguiar

e) ausência de justificativa de preços por parte do órgão, como exigida pela Lei nº 8.666/93, art. 26, §1º, que permitisse comparar os preços apresentados pela FUB com os de empresas que prestam serviços de mesma natureza;

[...]

9.7.1 restrinja as contratações por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 aos específicos casos em que esteja comprovado o nexo entre a natureza da instituição e o objeto a ser contratado;

[...]

9.7.5 faça constar, nos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, a justificativa de preço exigida pelo parágrafo único, inciso II, do art. 26 da Lei nº 8.666/93; (grifo nosso)

Acórdão nº 837/2008 – Plenário – Relator Min. Raimundo Carreiro

VOTO

De fato, relativamente à dispensa de licitação em exame, não foi realizada a pesquisa de mercado que balizaria a contratação emergencial pretendida, nos termos da Lei nº 8.666/93. Assim admitiram os próprios responsáveis, que efetivaram a contratação

baseada em preços originados de disputa licitatória, com o mesmo objeto, realizada pela Infraero há um ano da dispensa de licitação discutida nestes autos, porque entenderam ainda representar os valores de mercado. Considerando que a proposta vencedora de um certame licitatório reflete adequadamente os preços praticados no mercado e representa, teoricamente, a contratação mais vantajosa para a Administração, entendo razoáveis os argumentos apresentados pelos dirigentes da estatal. No entanto, observo que eventuais alterações no mercado de publicidade e propaganda causados por novas tendências, técnicas, abordagens ou outros fatores, porventura ocorridos desde a licitação adotada como paradigma, poderiam trazer variações nos preços praticados que passariam despercebidas pela Infraero, tendo em vista a abordagem adotada. (grifo nosso)

Acórdão nº 787/2009 – Plenário – Relator Min. Benjamin Zymler

Voto

Tais ocorrências, a meu ver, não só violam a literalidade da norma inserta no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece a obrigatoriedade de constar dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação a prévia justificativa do preço, mas o dever de o gestor demonstrar a boa e regular utilização dos recursos públicos.

Se no âmbito privado, previamente à celebração de um contrato, compete ao administrador de uma empresa cercar-se de todas as cautelas necessárias, de forma a verificar, no mínimo, a adequação dos preços ofertados, bem como a possibilidade de negociação, caso considere necessário, maior zelo e diligência caberá ao administrador público em situação equivalente.

[...]

Assim, dada a magnitude das contratações, com muito mais razão, far-se-ia necessária a aferição da razoabilidade dos preços avençados, valendo-se de todos os meios disponíveis para proceder a essa avaliação, o que não ocorreu. (grifo nosso)

Acórdão nº 1.793/2009 – Plenário – Relator Min. Augusto Sherman

Voto

Lembro que a Lei de Licitações exige, para casos de dispensa, que os preços praticados sejam compatíveis com os do mercado, portanto, devem ser trazidos, aos autos, documentos que mostrem a possível antieconomicidade das contratações, para constituir prova objetiva do favorecimento a terceiros apontado pela Unidade Técnica, que ainda constitui apenas indício. (grifo nosso)

Sobre essa necessidade do balizamento dos preços das aquisições realizadas pela Administração Pública, inclusive quando se tratar de contratações diretas, este Tribunal tem o seguinte prejulgado:

Resolução de Consulta nº 41/2010 (DOE 07/06/2010). Licitação. Dispensa e inexigibilidade. Necessidade de justificação do preço contratado. Formas de balizamento de preços.

1) Nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação deve-se justificar o preço, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. [...]

2) O balizamento deve ser efetuado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços. (grifo nosso)

Assim, constata-se ser bastante razoável que as justificativas do preço das contratações diretas, mormente aquelas amparadas pela previsão do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, devam demonstrar a compatibilidade das ofertas com os preços praticados no mercado para aquele objeto específico ou objeto similar.

Aliás, é conveniente salientar que em várias outras hipóteses de contratações diretas previstas no artigo 24 da Lei de Licitações é exigida a conformidade dos preços da contratação com os preços praticados no mercado, a exemplo daquelas permitidas pelos incisos VII, VIII, X, XX e XXIII do artigo.

Nesse norte, observa-se que os preços praticados em contratações pretéritas com a própria Administração Pública é um excelente referencial para balizamento de preços, contudo, não é o único que deve ser utilizado para a aferição daqueles que são efetivamente praticados no mercado, principalmente quando esse referencial se limita aos contratos celebrados pela mesma instituição que se pretende contratar.

Nessa linha de entendimento, cita-se a seguinte manifestação do TCU:

Acórdão nº 3516/2007 – Primeira Câmara – Relator Min. Aroldo Cedraz

Voto

Ora, a pesquisa de preços realizada apenas em banco de dados dos preços praticados pelo setor público poderá implicar disseminação e perpetuação de contratação com preços incompatíveis com aqueles praticados pelo mercado. Exemplo concreto é o segmento de TI em que se observa uma redução drástica dos preços de equipamentos, programas e insumos

ao longo dos anos, meses, e até mesmo dias. Não se pode perder de vista, ademais, que em determinado momento um bem pode, de forma inadvertida, ser contratado com sobrepreço e este se disseminar e até mesmo perpetuar em todo setor público. Mostra-se, desse modo, inadequada a comparação de preços licitados unicamente com base naqueles praticados pela administração pública. (grifo nosso)

Desta forma, para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não é suficiente a comprovação de preços praticados em contratos firmados entre a instituição pretendida com outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado para o objeto pretendido, ou seus similares.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o quesito da alínea “a” da presente consulta não preenche o requisito de admissibilidade previsto no inciso III do artigo 232 do RITCE-MT, ou seja, não foi apresentado de forma objetiva;
- b) as situações fáticas que se subsomem ao amparo do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 não podem ser taxativamente elencadas por este Tribunal, pois dependem de análise caso a caso;
- c) para a contratação direta prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 impõem-se os seguintes requisitos: que o fornecedor seja uma pessoa jurídica brasileira e sem fins lucrativos; que esta instituição seja incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou dedicar-se à recuperação social do preso, e que possua inquestionável reputação ético-profissional;
- d) as contratações diretas realizadas ao amparo do inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 somente devem ser admitidas quando restar demonstrado estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objeto social da instituição selecionada;
- e) a instituição selecionada por meio da aplicação do inciso XIII do artigo 24 da Lei

- nº 8.666/93 deve demonstrar que dispõe de estrutura própria, adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações;
- f) a expressão “desenvolvimento institucional” consigna um termo juridicamente indeterminado, e que, por isso mesmo, deve ser interpretado com prudência e parcimônia, sob pena de o termo albergar contratações, por meio de dispensa de licitação, não pretendidas pelo legislador e que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88;
- g) sob o manto da expressão “desenvolvimento institucional”, nos termos autorizadores da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não se admitem terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante;
- h) a hipótese de contratação direta prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 exclui a possibilidade de se contratar entidades que pratiquem atos de “empresa”, tendo em vista que estas entidades têm o lucro como finalidade e por natureza;
- i) em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prescinde da inviabilidade de competição, desde que plenamente justificado, contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preencham os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em tela, e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos;
- j) a quase totalidade das hipóteses de licitação dispensável previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, incluída a do inciso XIII, tem como condição fundamental o cumprimento dos requisitos insertos nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço;
- k) para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº

8.666/93, não é suficiente a comprovação de preços praticados em contratos firmados pela instituição selecionada com outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado para o objeto pretendido, ou seus similares; e,

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

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Dispensa. Artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Requisitos e definições.

1) Nas contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, exige-se o cumprimento dos seguintes requisitos:

- a) a instituição que se pretende contratar deve ser brasileira e não ter fins lucrativos; ser incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou dedicar-se à recuperação social do preso; e possuir inquestionável reputação ético-profissional;
- b) comprovação da estrita compatibilidade e do nexo entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da instituição contratada;
- c) demonstração de que a contratada dispõe de estrutura própria adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações;
- d) o cumprimento das exigências insculpidas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço.

2) A expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

3) Na opção da licitação dispensável, mormente aquela amparada pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não se admitem as terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante.

4) Em regra, a adoção da hipótese de licitação dispen-

sável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prescinde da inviabilidade de competição, desde que plenamente justificada. Contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preenchem os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em comento, e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos.

5) Para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 não é suficiente a comprovação de preços por meio de contratos firmados

entre a instituição pretendida e outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Cuiabá-MT, 1º de setembro de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.606/2014

[...]

3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, corroborando com entendimento apresentado pela consultoria técnica, manifesta-se:

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginada nas **alíneas “b” e “c”**, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pelo **não conhecimento** da consulta com relação à **alínea “a”**, eis que formulada sem objetividade, de forma ampla e genérica;
- c) pela **resposta** à consulta nos termos sugeridos pela consultoria técnica, a saber:

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Dispensa. Artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Requisitos e definições.

1) Nas contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, exige-se o cumprimento dos seguintes requisitos:

- a) a instituição que se pretende contratar deve ser brasileira e não ter fins lucrativos; ser incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou dedicar-se à recuperação social do preso; e, possuir inquestionável reputação ético-profissional;
- b) comprovação da estrita compatibilidade e do nexo entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da instituição contratada;

c) demonstração de que a contratada dispõe de estrutura própria adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações;

d) o cumprimento das exigências insculpidas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço.

2) A expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

3) Na opção da licitação dispensável, mormente aquela amparada pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não se admitem as terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante.

4) Em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prescinde de inviabilidade de competição, desde que plenamente justificada. Contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preenchem os requisitos legais para hipótese de dispensa de licitação em comento, e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas, a exemplo da realização de

uma chamada pública ou de um concurso de projetos.

5) Para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 não é suficiente a comprovação de preços por meio de contratos firmados entre a instituição pretendida e outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 9 de setembro de 2014.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-geral substituto de Contas

Razões do Voto

Com relação ao questionamento constante do item “a”, tanto a consultoria técnica quanto o Ministério Público de Contas concordam que, considerando ter este sido exposto de forma genérica e ampla, ao contrário do que preceitua o art. 232, III, do Regimento Interno, a consulta não foi conhecida quanto a esse aspecto.

Convirjo com a manifestação técnica e ministerial, uma vez que a citada disposição regimental estabelece que os quesitos devam ser apresentados de forma objetiva, com indicação precisa da dúvida, o que não foi feito pelo consultante, deixando de preencher, portanto, os requisitos para seu conhecimento.

Quanto às outras indagações acerca da aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a consultoria técnica entendeu que as situações fáticas que se submetem a esse tipo legal dependem de análise individualizada, caso a caso, não podendo o Tribunal de Contas abarcar todas as hipóteses. Assim, a resposta contemplou alguns critérios para que o administrador público possa utilizar, mediante sua discricionariedade, a contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.

O inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações estabelece a possibilidade de dispensa de licitação, na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Este inciso foi inserido dentre as hipóteses de dispensa de licitação em cumprimento ao disposto

no artigo 218 da Constituição Federal, que estabelece ser de competência do Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e capacitação tecnológica. A Lei de Licitações aumentou a abrangência deste dispositivo constitucional, para também incluir, genericamente, instituições de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

Entretanto, alerta o Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, que essa exceção não representa uma espécie de fuga do processo licitatório em qualquer situação em que a qualidade subjetiva do particular a ser contratado (instituição) seria suficiente para a dispensa de licitação, quer dizer que somente se configuram os pressupostos do dispositivo quando o objeto da contratação inserir-se no âmbito de atividade inerente e próprio da instituição.

Serão necessários constar do objeto social ou do ato constitutivo da entidade serviços de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico ou de recuperação social do preso e o objeto da contratação deve estar compatível com uma destas finalidades.

Entretanto, se existirem várias entidades com as finalidades sociais de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, ou de recuperação social do preso, aptas a executar o objeto da licitação, a dispensa não é justificável, sob pena de prejuízo à competitividade do certame.

Os Tribunais de Contas têm firmado posicionamento institucional de julgarem irregulares as contratações diretas de associações, fundações e institutos pela norma do artigo 24, inciso XIII, quando várias outras instituições tiverem a mesma

capacidade de executar o objeto contratual, conforme todo o estudo colacionado pela consultoria técnica em sua manifestação. Diante do exposto, em consonância com o Parecer nº 3.606/2014, VOTO pelo não conhecimento da consulta quanto ao primeiro quesito e pelo conhecimento com relação aos demais itens, e, assim, pela aprovação da seguinte ementa elaborada pela consultoria técnica:

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Dispensa. Artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Requisitos e definições.

1) Nas contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, exige-se o cumprimento dos seguintes requisitos:

- a) a instituição que se pretende contratar deve ser brasileira e não ter fins lucrativos; ser incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou dedicar-se à recuperação social do preso; e possuir inquestionável reputação ético-profissional;
- b) comprovação da estrita compatibilidade e do nexos entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da instituição contratada;
- c) demonstração de que a contratada dispõe de estrutura própria adequada e suficiente para o cumprimento do objeto da avença, vedada a possibilidade de subcontratações;
- d) o cumprimento das exigências insculpidas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, mormente as justificativas da contratação, da escolha do fornecedor e do preço.

2) A expressão “desenvolvimento institucional”, insculpida no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada com prudência e parcimônia, sob pena de albergar contratações diretas que violem a regra de realização de licitação pública consagrada no inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

3) Na opção da licitação dispensável, mormente aquela amparada pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não se admitem as terceirizações de pessoal, bem como a contratação de serviços que se prestam ao suprimento de necessidades permanentes da Administração contratante.

4) Em regra, a adoção da hipótese de licitação dispensável prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prescinde da inviabilidade de competição, desde que plenamente justificada. Contudo, existindo várias instituições sem fins lucrativos que preenchem os requisitos legais para a hipótese de dispensa de licitação em comento e que estejam aptas a contratar aquele determinado objeto com a Administração, torna-se necessária a promoção de um processo seletivo que assegure tratamento igualitário

a todas as interessadas, a exemplo da realização de uma chamada pública ou de um concurso de projetos.

5) Para o balizamento e a justificativa dos valores das contratações diretas amparadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 não é suficiente a comprovação de preços por meio de contratos firmados entre a instituição pretendida e outros órgãos/entidades da Administração, tendo em vista que deve ser demonstrado que tais preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 11 de setembro de 2014.

Conselheiro José Carlos Novelli

Relator

Apoio financeiro da União não compõe o duodécimo das Câmaras

O Tribunal de Contas de Mato Grosso respondeu à consulta formulada pela Prefeitura de Araguaiana, a respeito do cálculo dos valores a serem repassados à Câmara do município a título de duodécimos. Os conselheiros debateram o tema e acompanharam o voto do relator, conselheiro Valter Albano.

O consulente indagou ao TCE-MT se o apoio financeiro repassado pela União aos municípios, previsto na Medida Provisória nº 462/2009, deve ser considerado na base de cálculo para os valores que devem ser repassados ao Poder Legislativo municipal.

De acordo com o Tribunal Pleno, acatando o relatório técnico, qualquer apoio financeiro da União aos municípios não pode ser confundido com a repartição tributária do Fundo de Participação dos Municípios. O apoio financeiro não deve fazer parte da base de cálculo do repasse à Câmara municipal.

“O Fundo de Participação dos Municípios deve ser computado na base de cálculo dos valores a serem repassados para o Legislativo, o apoio financeiro não”



Cons. Valter Albano

Resolução de Consulta nº 2/2014

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 1.163-0/2014.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 360/2014 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: Câmara municipal. Composição da base de cálculo do repasse feito pelo Poder Executivo. Apoio financeiro prestado pela União. Não inclusão. O apoio financeiro instituído pela União por meio de medida provisória em benefício dos municípios não integra a base de cálculo para a apuração do duodécimo transferido pelo Poder Executivo às Câmaras municipais, por não se tratar

de receita tributária ou transferências previstas na Constituição da República.

Encaminhem-se ao consulente cópias da íntegra do voto do relator e dos pareceres do Ministério Público de Contas e da consultoria técnica. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros José Carlos Novelli, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, e Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 8/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor José Marra Nery, prefeito municipal de Araguaia-na-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre o cômputo ou não de apoio financeiro prestado pela União aos municípios no repasse dos duodécimos devidos aos legislativos municipais, nos seguintes termos:

Qual o entendimento pacificado junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no tocante ao Apoio Financeiro de que trata a MP nº 462/2009, 1% do FPM, a receita compõe a base de cálculo para apuração do repasse ao Poder Legislativo?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

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. DA PRELIMINAR DE DELIMITAÇÃO DA CONSULTA

Preliminarmente, cabe evidenciar que a Medida Provisória 462/2009, convertida na Lei Federal nº 12.058/2009, dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no exercício de 2009, com o objetivo de ajudá-los a superar dificuldades financeiras emergenciais.

Neste contexto, observa-se que os efeitos da Lei nº 12.058/2009 já foram produzidos durante o exercício financeiro de 2009, não se aplicando aos exercícios posteriores, conforme depreende-se do artigo 1º da Lei, *verbis*:

Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o

Fundo de Participação dos Municípios – FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Lei e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade, a ser fixada por meio de decreto do Poder Executivo.

Assim, num primeiro momento, a resposta à presente consulta restaria prejudicada, tendo em vista que o aludido apoio financeiro já foi repassado aos municípios brasileiros há mais de quatro anos (exercício de 2009).

Todavia, é importante salientar que no exercício de 2013, por meio da Lei Federal nº 12.859/2013 (conversão da Medida Provisória nº 613/2013)¹, a União voltou a criar um novo apoio financeiro aos municípios, cuja índole de auxílio pecuniário voluntário é a mesma daquela prevista na Lei nº 12.058/2009. Este novo apoio financeiro seria repassado aos municípios em duas parcelas, uma em setembro de 2013 e outra em abril de 2014.

Desta forma, considerando a similaridade das naturezas dos repasses financeiros previstos nas leis citadas e também que é razoável a presunção de que o consulente quis se referir à Lei nº 12.859/2013 e não à Lei nº 12.058/2009, tendo em vista que essa última não mais produz seus efeitos materiais no que pertine ao repasse financeiro, o presente parecer técnico, objetivando dar resposta à essência da motivação que deu origem à consulta, visa responder à seguinte questão:

Os auxílios financeiros prestados pela União aos municípios, a exemplo daqueles previstos nas Leis nºs 12.058/2009 e 12.859/2013, devem ser

1 Lei nº 12.859/2013

Art. 7º A União prestará auxílio financeiro aos Municípios no montante de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), com o objetivo de incentivar a melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais, de acordo com critérios, prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 1º O montante referido no *caput* será entregue aos Municípios em 2 (duas) parcelas iguais de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais), na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até as seguintes datas:

- I – a primeira parcela será entregue até 15 de setembro de 2013; e
- II – a segunda parcela será entregue até 15 de abril de 2014.



computados na base de cálculo que serve para a determinação dos repasses financeiros constitucionais aos Poderes Legislativos municipais?

Cabe registrar, por último, que no questionamento original da consulta foi feita menção à expressão “1% do FPM”, contudo, é pertinente salientar que em nenhum dos textos das leis citadas acima encontrou-se referência ou vinculação ao mencionado percentual. Assim, deixa-se de considerar o termo “1% do FPM” no presente parecer.

Feitas essas ponderações preliminares, passa-se ao pertinente estudo de mérito da consulta.

3. MÉRITO

3.1 Das receitas que compõem a base de cálculo para o limite de despesa total das Câmaras municipais

Inicialmente, é pertinente salientar que os repasses financeiros (duodécimos constitucionais)² devidos pelos Poderes Executivos municipais aos seus correspondentes Legislativos encontram teto no limite de despesas totais constitucionalmente previsto para cada Câmara, pois, em qualquer caso, o repasse financeiro não poderá ser superior ao respectivo limite de despesas, determinado nos termos do artigo 29-A da CF/88.

2 Constituição Federal de 1988

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Neste contexto, evidencia-se que o artigo 29-A e incisos, da CF/88³, estabelece os critérios para a determinação do limite de despesas de cada Casa Legislativa municipal a cada exercício e, conseqüentemente, o teto para o repasse financeiro a ser recebido do Poder Executivo. Desta forma, a base de cálculo para a determinação do valor do repasse financeiro devido às Câmaras municipais está limitada àquela utilizada para a aferição do valor do limite de despesas anuais do órgão.

Aliás, é importante salientar que o repasse financeiro realizado acima do limite de despesas totais dos legislativos municipais acarreta a incursão em crime de responsabilidade do prefeito municipal, conforme previsão no inciso I do § 2º do artigo 29-A da CF/88, bem como disposição do seguinte prejulgado deste Tribunal:

Acórdão nº 1.771/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Repasse do Executivo. Obrigatoriedade de observância às regras constitucionais, sob pena de crime de responsabilidade.

Os incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem como crime de responsabilidade do prefeito municipal a realização de repasse ao Poder Legislativo em valores que superam os li-

3 Constituição Federal de 1988

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)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

mites definidos no *caput* do artigo 29-A. Da mesma forma, é crime efetuar repasses em valor menor ao estabelecido na Lei Orçamentária. (grifo nosso)

Nesta senda, registra-se que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de restringir a composição da base de cálculo dos aludidos repasses 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 realizadas no exercício anterior.

Assim, este Tribunal de Contas, em consonância com o texto constitucional, define as receitas que compõem a referida base de cálculo, nos seguintes termos:

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.

Desta forma, constata-se que a base de cálculo para as despesas totais das Câmaras municipais, e, conseqüentemente, para os repasses financeiros a serem recebidos do Executivo, é composta por parcelas da arrecadação tributária própria do município e de transferências recebidas oriundas da arrecadação tributária de outros entes federados, ou seja, a índole da base de cálculo deve ser a receita tributária arrecadada, de acordo com a descrição taxativa constante do artigo 29-A da CF/88.

3.2 Das receitas que não compõem a base de cálculo para o limite de despesa total das Câmaras municipais

Inobstante o pacífico entendimento apresenta-

do no item precedente, é pertinente evidenciar que esta Corte de Contas dispõe de farta jurisprudência acerca da impossibilidade de cômputo de outras receitas ou valores, que não as previstas no artigo 29-A da CF/88, na base de cálculo que serve para apuração do limite de despesas das Câmaras municipais, conforme prejudgados consubstanciados nos seguintes acórdãos e resoluções de consultas:

- a) Créditos tributários a receber (Acórdão nº 868/2003).
- b) Multas de trânsito (Acórdão nº 942/2003).
- c) Transferência do Fundeb (Acórdãos nºs 1.009/03, 903/03, 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) Receita de serviço de água e esgoto (RC 40/2010).
- g) Precatórios pagos pela União aos municípios (RC 47/2010).
- h) Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – Cosip (RCs 36/2010 e 07/2013).
- i) Saldo positivo verificado na aplicação do Fundeb (RC 24/2013).

Assim, conforme a jurisprudência acima citada, resta evidente, mais uma vez, que esta Corte de Contas se mantém fiel à interpretação literal ao texto constitucional estampado no artigo 29-A da CF/88, no sentido de não admitir ampliação indevida das receitas que devem compor a base de cálculo para a determinação do limite anual de despesas totais dos Legislativos municipais.

3.3 Do apoio ou auxílio financeiro repassado pela União aos municípios

Considerando as conclusões obtidas nos itens anteriores, necessário se faz verificar se os apoios ou auxílios financeiros prestados aos municípios pela União incluem-se ou não na base de cálculo para a determinação do limite anual de despesas totais dos Legislativos municipais, e, conseqüentemente, na base de cálculo para os repasses (duodécimos) devidos pelos correspondentes Poderes Executivos.

Neste diapasão, observa-se que, aprioristicamente, os auxílios financeiros prestados aos municípios pela União, a exemplo daqueles previstos nas Leis Federais nº 12.058/2009 e 12.859/2013, não têm índole de repartição tributária, logo, fogem às parcelas de receitas e transferências previstas no

artigo 29-A da CF/88, conforme já analisado em tópicos anteriores.

Neste rastro, constata-se que os repasses da União para os municípios a título de apoio ou auxílio financeiro não possuem natureza de repartição da receita tributária prevista no art. 153, § 5º, e nos arts. 158 e 159, todos da CF/88, mas se trata sim de ajuda financeira pura e simples afeta ao poder discricionário da União, consubstanciando-se, assim, em mera transferência financeira não vinculada e transitória, não contemplada no texto do 29-A da CF/88.

Importante registrar que em outros repasses financeiros da União para os municípios, cuja característica de discricionariedade também se faz presente, este Tribunal tem se manifestado no sentido de não inclusão dos respectivos valores na base de cálculo que serve para a determinação dos repasses aos Legislativos municipais, conforme os seguintes prejulgados:

Acórdão nº 2.107/2005 (DOE 24/01/2006). Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Não inclusão das receitas provenientes da CFEM e do fornecimento de água mineral.

A CFEM (Compensação Financeira de Extração Mineral) e as receitas oriundas do fornecimento de água mineral municipal não integram a base de cálculo do duodécimo ao Poder Legislativo. (grifo nosso)

Acórdão nº 1.592/2007 (DOE 03/07/2007). Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Não inclusão das receitas provenientes da Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos.

A Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos não integra a base de cálculo do duodécimo ao Poder Legislativo. (grifo nosso)

No que pertine aos exemplos de auxílio financeiro utilizados neste parecer, previstos nas Leis Federais nº 12.058/2009 e 12.859/2013, é importante mencionar que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), após a edição das leis referidas, emanou notas técnicas explicando a natureza jurídica dos repasses.

Neste diapasão, a STN editou a Nota Técnica nº 653/2009⁴, sobre o apoio financeiro previsto na Lei Federal nº 12.058/2009 (MP 462/2009), dei-

xando claro o caráter de transferência eventual e transitória da prestação e, ainda, evidenciando que o repasse não se confundia com a repartição tributária realizada por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A mesma nota técnica explica, inclusive, que os recursos oriundos do apoio financeiro não estavam vinculados à aplicação dos recursos mínimos em Saúde e Educação, conforme se depreende dos seguintes fragmentos da referida nota:

Nota Técnica nº 653/2009 – CCONT/STN

[...]

2. O apoio financeiro de que trata a MP nº 462/2009 não se confunde com a receita recebida por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

[...]

2.3 A transferência de recursos para o FPM é regular e está prevista na Constituição; o apoio financeiro é eventual e temporário e foi autorizado e regulamentado por Medida Provisória.

[...]

6. Diante do exposto, por não se enquadrar nas normas que definem os critérios para apuração dos recursos mínimos para Saúde e Educação e por não se tratar de transferências de compensação pela desoneração do ICMS previstas na Lei Complementar nº 87/96, entende-se que o apoio financeiro prestado pela União aos municípios, com o objetivo de auxiliá-los em suas dificuldades financeiras emergenciais, não deverá compor as bases de cálculo da receita para fins de aplicação mínima em Saúde e Educação, assim como não deverá haver retenção de 20% dos recursos para o Fundeb. (grifo nosso)

[...]

8. No entanto, para que não paire dúvidas quanto à elaboração da Receita Corrente Líquida – RCL, que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a ser divulgado a cada bimestre, por cada ente da Federação, ressalta-se que os recursos previstos na MP nº 462/2009, em pauta, compõem efetivamente esse demonstrativo.

Assim, considerando-se a citada nota técnica é patente que o apoio financeiro prestado pela União aos municípios, nos termos da Lei nº 12.058/2009, representam transferências eventuais e transitórias de recursos distintos daqueles afetos ao FPM, e, como tais, estão excluídas das bases de cálculo vinculadas a outras finalidades, tais como: Saúde, Educação e Repasses aos Poderes Legislativos.

No tocante ao apoio financeiro criado pela Lei nº 12.859/2013 (MP 613/2013), a STN editou a

⁴ Disponível em: <http://www.tce.to.gov.br/sicap/home/documentos/Nota_Tecnica_653_2009.pdf>.

Nota Técnica nº 02/2013⁵, evidenciando, também, o caráter eventual e não vinculativo dos repasses aos municípios, o que, conforme já apresentado, desautoriza a inclusão dos respectivos valores em bases de cálculos destinadas a finalidades específicas, principalmente para o cumprimento da obrigação de repasses constitucionais ao Poder Legislativo.

Neste rastro, citam-se os seguintes trechos da Nota Técnica 02/2013:

Nota Técnica nº 02/2013/CCONF/SUCON/STN/MF-DF

[...]

1. A presente nota destina-se a explicar o entendimento deste Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal quanto a não vinculação a qualquer objeto específico dos recursos decorrentes da transferência a título de apoio financeiro aos Municípios a que se refere a Lei nº 12.859, de 10 de setembro de 2013.

2. O apoio financeiro de que trata a Lei nº 12.859/2013 não se confunde com a receita recebida por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ou com qualquer tipo de repartição tributária. Trata-se de transferência de recursos da União aos municípios que deverá ser registrada na Natureza de Receita 1721.99.00 – Outras Transferências da União. [...]

[...]

5. Diante do exposto, entende-se que os recursos a que se referem a Lei nº 12.859/2013 tem como objetivo o incentivo à melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais e não estão sujeitos a qualquer vinculação específica. (grifo nosso)

Desta forma, ao expor seu entendimento sobre a natureza dos apoios financeiros prestados pela União aos municípios, conforme as Leis nºs 12.058/2009 e 12.859/2013, a STN é assertiva no sentido de distinguir completamente tais apoios dos valores transferidos aos municípios a título de repartição tributária na forma do FPM, bem como deixa claro o caráter eventual e não vinculativo dos recursos repassados.

Corroborando os argumentos explicitados acima, é importante colacionar os seguintes entendimentos de outros Tribunais de Contas pátrios que se posicionaram sobre o tema desta consulta:

⁵ Disponível em: <<http://www.govbr.com.br/nota-da-stn-esclarece-a-contabilizacao-do-apoio-financeiro-da-lei-12-8592013/>>.

Processo de Consulta nº 1064/2012 – TCE-RO⁶

EMENTA: Consulta. Base de cálculo para cálculo do duodécimo. Receita de Apoio Financeiro aos Municípios. Exercício Financeiro. Conhecer da consulta, pois foram atendidos os pressupostos de admissibilidade e se tratar de matéria sob o alcance da competência fiscalizadora deste TCE. No mérito, responder a consulta no sentido de que os recursos recebidos a título de auxílio financeiro aos municípios, em cumprimento à Lei nº 12.058/2009, não podem ser incluídos para fins de base de cálculo do duodécimo a ser repassado às Câmaras Municipais. (grifo nosso)

Prejulgado em Processo de Consulta nº 2040/TCE-SC⁷

[...]

3. Por não encontrar o Apoio Financeiro aos Municípios instituído pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, vinculado ao Fundo de Participação dos Municípios, não é devido o seu cômputo para fins de apuração do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal inscrito no art. 29-A da Constituição Federal. (grifo nosso)

Assim, conclui-se que os apoios financeiros prestados pela União aos municípios, a exemplo daqueles previstos nas Leis nºs 12.058/2009 e 12.859/2013, não se revestem em transferências de índole tributária, tratando-se de transferência eventual e não vinculada, logo, não devem ser computados na base de cálculo para a determinação do limite de despesas totais dos Poderes Legislativos municipais e, conseqüentemente, para os repasses duodecimais realizados pelo Poder Executivo.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o apoio financeiro prestado pela União aos municípios criado pela MP 462/2009, convertida na Lei Federal nº 12.058/2009, guarda similaridade de natureza jurídica com o apoio financeiro criado pela MP 613/2013, convertida na Lei Federal nº 12.859/2013, e, que, atualmente somente esta última lei produz seus efeitos jurídicos;
- b) para melhor deslinde à dúvida posta, levando

⁶ Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Siscom/Arquivos/Noticia_5522>.

⁷ Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso.es>>.

em conta a ocorrência descrita no item “a” anterior, este parecer objetivou dar resposta ao seguinte quesito: Os auxílios financeiros prestados pela União aos municípios, a exemplo daqueles previstos nas Leis nºs 12.058/2009 e 12.859/2013, devem ser computados na base de cálculo que serve para a determinação dos repasses financeiros constitucionais aos Poderes Legislativos municipais?;

- c) a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de restringir a composição da base de cálculo dos repasses aos Legislativos municipais 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 realizadas no exercício anterior;
- d) os apoios financeiros prestados pela União aos municípios, a exemplo daqueles previstos nas Leis nºs 12.058/2009 e 12.859/2013, não se revestem em transferências de índole tributária, assumindo características de transferência eventual e não vinculada, e, por isso, não devem ser computados na base de cálculo para a determinação do limite de despesas totais dos Poderes Legislativos municipais e, conseqüentemente, para os repasses duodecimais realizados pelo Poder Executivo; e

Considerando-se que não existe prejulgado neste Tribunal que responda integralmente ao as-

sunto 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 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmara municipal. Despesas. Limite. Repasses do Poder Executivo. Composição da base de cálculo. Apoio financeiro prestado pela União. Não inclusão.

Os apoios financeiros prestados pela União aos Municípios, tais como aqueles previstos na Lei nº 12.058/2009 (MP 462/2009) e na Lei nº 12.859/2013 (MP 613/2013), não se confundem com a repartição tributária devida aos entes municipais a título de Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Logo, não se inserem nas transferências tributárias que compõem a base de cálculo para a aferição do limite de despesas totais dos Legislativos Municipais elencadas no artigo 29-A da CF/88, e, conseqüentemente, não são computados na receita base que serve para determinação dos repasses financeiros (duodécimos) transferidos pelo Poder Executivo às Câmaras Municipais.

Cuiabá-MT, 24 de janeiro de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 360/2014

[...]

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 da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT);
- b) pela aprovação da presente resolução de consulta pelo egrégio Tribunal Pleno, con-

forme regra o art. 81, IV, da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno do TCE-MT);

- 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, 5 de fevereiro de 2014.

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

A consulta foi admitida neste Tribunal de Contas, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade estabelecidos na Lei Complementar nº 269/07¹ e na Resolução Normativa nº 14/07², entre os quais, o requisito da objetividade. Ou seja: as normas deste Tribunal de Contas exigem, para aceitação e análise de uma consulta, entre outras coisas, que o consulente formule a questão de forma precisa e objetiva.

Nesse mesmo sentido é a legislação em relação à resposta do Tribunal: o parecer da consultoria técnica deverá apontar a legislação e jurisprudência pertinentes e, ao final, a resposta objetiva sobre a matéria com sugestão de ementa.³

Em todos os sentidos, a legislação impõe objetividade: na admissibilidade e na resposta quando se tratar de processos de consultas, sob pena de o Tribunal assumir as funções de assessoria jurídica do consulente/fiscalizado ou de invadir competência própria do Poder Legislativo.

Faço essa observação em razão do minucioso trabalho da consultoria técnica. Em que pese a profundidade dos estudos apresentados no Parecer nº 8/14, entendo que a análise da matéria objeto da

consulta deve se restringir à dúvida do consulente e a resposta deste Tribunal deve, também, ser direta e objetiva, não podendo se estender a outras questões, mesmo que estas circundem a matéria.

No caso, a consulta tem por objetivo específico e pontual esclarecer se *os valores decorrentes do apoio financeiro de que trata a MP 462/09 compõem a base de cálculo para a apuração do repasse feito pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo*.

A resposta que se impõe, de imediato, é não. Conforme bem demonstrou a consultoria técnica, a Constituição da República estabelece expressamente os critérios para a apuração do repasse do duodécimo à Câmara Municipal⁴ e dispõe, de forma taxativa, quais as receitas tributárias e transferências que integram a base desse cálculo, não incluindo nesse rol os auxílios eventuais instituídos por meio de Medidas Provisórias pela União, em benefício dos municípios.⁵

Portanto, o apoio financeiro instituído por meio da **Medida Provisória 462/09, convertida**

1 LC nº 269/07

Art. 48 A consulta deverá ser formulada em tese e por autoridade legítima e conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas.

2 RN nº 14/07

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

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

3 RN nº 14/07

Art. 234. Uma vez protocolada a consulta, autuado e distribuído o processo, será ele encaminhado à Consultoria Técnica do Tribunal de Contas [...]

§ 1º O parecer da Consultoria Técnica deverá apontar a legislação e jurisprudência pertinentes e, ao final, a resposta objetiva sobre a matéria com sugestão de ementa.

4 CF/88

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

5 CF/88

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

- I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
 - II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º;
 - III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
 - IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
- Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas???? (incompleto)

na **Lei nº 12.058/09**⁶, não integra a base de cálculo para a apuração dos valores transferidos ao Poder Legislativo municipal, por não se tratar de repartição tributária ou transferências previstas na Constituição da República.

VOTO

Diante desses fundamentos, acolho em parte o Parecer nº 360/14, do procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e VOTO pelo conhecimento da consulta, e no mérito, por responder ao consulente, em tese, nos seguintes termos:

Resolução de consulta nº __/2014. Câmara municipal. Composição da base de cálculo do repasse feito pelo Poder Executivo. Apoio financeiro prestado pela União. Não inclusão.

O apoio financeiro instituído pela União por meio de medida provisória em benefício dos municípios, não integra a base de cálculo para a apuração do duodécimo transferido pelo Poder Executivo às Câmaras municipais, por não se tratar de receita tributária ou transferências previstas na Constituição da República.

Voto, ainda, pelo encaminhamento, ao consulente, da íntegra deste voto e dos pareceres do Ministério Público de Contas e da consultoria técnica.

É como voto.

Cuiabá-MT, 6 de fevereiro de 2014.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Relator

6 Lei nº 12.058/09 (MP nº 462/09)

Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Lei e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade, a ser fixada por meio de decreto do Poder Executivo.

Instalação de equipamentos de radiocomunicação em áreas públicas



Cons. Waldir Júlio Teis

“A instalação de equipamentos de radiocomunicações em áreas públicas deve estar alinhada à legislação de cada ente e ao que prevê a Lei de Licitações”

A legislação permite a instalação de equipamentos de radiocomunicações de radiação restrita em espaços públicos, mas devem ser observados os requisitos estabelecidos nas legislações municipal, estadual e federal. O Tribunal de Contas de Mato Grosso explicou a questão ao responder à consulta formulada pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (Secitec). O conselheiro relator Waldir Teis apresentou voto sobre a matéria, sendo acompanhado pelo pleno.

O conselheiro relator manifestou em seu voto que é possível a instalação física de equipamentos de radiocomunicações de radiação restrita em áreas ou espaços públicos, observada a legislação específica de cada ente que detenha o domínio do bem pretendido, a qual pode ser outorgada por meio de Concessão de Uso ou de Permissão Qualificada, diferindo-se esta última da permissão simples quando o ato estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o contratado, sobretudo, quanto à fixação de prazo para a outorga e a necessidade de investimentos financeiros por parte do permissionário.

O conselheiro Waldir Teis destacou, ainda, que, para a realização da Concessão de Uso ou da Permissão Qualificada, a Administração deve observar os ditames da Lei nº 8.666/93.

Resolução de Consulta nº 31/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 29.300-8/2013.

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 9.332/2013 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente nos seguintes termos:

EMENTA: Regulação. Telecomunicações. Competência. Autorização de serviço de radiofrequência e licenciamento de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita. Normatização operacional dada pela Anatel.

- 1) A Lei nº 9.472/197, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), deferiu à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) as competências para: administrar, normatizar, organizar, autorizar, outorgar e extinguir autorizações de serviços, licenciar e certificar o uso de equipamentos e fiscalizar a prestação de serviços e os equipamentos destinados à exploração das atividades de telecomunicações públicas ou privadas em todo o território nacional; e,
- 2) os requisitos para verificação da necessidade ou não de outorga de autorização de uso de radiofrequências de radiação restrita, bem como de licenciamento de equipamentos de radiocomunicações, quando necessário, estão disciplinados pela Resolução Anatel nº 506/2008; e,

Licitações. Contratos. Uso de bem público por

particular. Instalação de equipamentos de radiocomunicações em áreas ou espaços públicos. Permissão qualificada ou concessão de uso. Possibilidade.

1) É possível a instalação física de equipamentos de radiocomunicações de radiação restrita em áreas ou espaços públicos, observada a legislação específica de cada ente que detenha o domínio do bem pretendido, a qual pode ser outorgada por meio de Concessão de Uso ou de Permissão Qualificada, diferindo esta última da permissão simples quando o ato estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o contratado, sobretudo quanto à fixação de prazo para a outorga e a necessidade de investimentos financeiros por parte do permissionário;

2) a Permissão Qualificada e a Concessão de Uso, por assumirem características de contrato administrativo, devem ser outorgadas mediante prévia licitação, ou, se esta for inviável, por meio de inexigibilidade ou dispensa, conforme as disposições da Lei nº 8.666/1993;

3) deferida a outorga, por meio de Permissão Qualificada ou Concessão de Uso, o poder público outorgante, se pretender rescindi-la antes do termo final estipulado no respectivo contrato administrativo, em regra, terá de indenizar o permissionário ou con-

cessionário, nos termos definidos na legislação de regência e no pacto celebrado; e,

4) no processo de outorga de uso de bens públicos a particulares, o poder público deverá exigir dos interessados a comprovação da regularidade operacional perante os órgãos ou entidades responsáveis pela normatização e fiscalização da respectiva atividade econômica a ser desenvolvida com a utilização do bem público, bem como a adequação desta atividade às normas e exigências ambientais vigentes.

Encaminhe-se ao consulente cópia desta decisão. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Waldir Júlio Teis e Domingos Neto, e os conselheiros substitutos Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, e João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Sérgio Ricardo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 121/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Rafael Bello Bastos, secretário de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, solicitando desta Corte de Contas parecer técnico sobre quais seriam os requisitos necessários para possibilitar a utilização de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita na área geográfica do Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos:

[...] tendo em vista a legislação a respeito do uso de bens públicos por particulares, bem como a que rege as contratações na Administração Pública, em especial a lei 8.666/1993, seguem os seguintes questionamentos:

- 1) Quais são os requisitos para utilização pelo particular de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita no espaço geográfico que compreende o Estado de Mato Grosso?
- 2) É necessário algum tipo de outorga ou delegação ao particular para esse uso, tanto do espaço de radiofrequência como o da instalação física dos equipamentos?

3) Em caso positivo, em que termos se dará esse instrumento, mediante processo licitatório?

4) Ainda sobre o tema, poderá o agente delegado que investir na infraestrutura necessária para prestação do serviço pactuar com a Administração Pública alguma garantia de poder prestar o serviço de forma duradoura para amortizar esses investimentos?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos, contudo, constata-se que as indagações perpassam por matéria estranha à competência deste Tribunal, não preenchendo, portanto, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso IV do art. 232 do Regimento Interno (Resolução nº 14/2007) – RITCE-MT.

Neste sentido, observa-se que as questões postas em consulta – afetas aos requisitos para outorga de autorizações para uso de radiofrequências de radiação restrita, bem como para o licenciamento de equipamentos de radiocomunicação – assentam-se, fundamentalmente, em procedimentos que cabe exclusivamente à União se posicionar, por meio da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Assim, é competência exclusiva da Anatel dizer o direito sobre a regulamentação, a normatização e a fiscalização dos aspectos referentes à disciplina dos serviços de telecomunicações públicos ou privados, em todo o território nacional.

Neste contexto, entende-se que não é competência desta Corte de Contas manifestar-se sobre dúvidas que deveriam ser destinadas a outras entidades constitucionalmente incumbidas deste mister, no caso, a Anatel.

Ademais, ressalta-se que a Anatel, na qualidade de autarquia especial federal, é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Todavia, caso o relator decida por dar resposta à presente consulta, segue o pertinente parecer técnico.

2. DO MÉRITO

O estudo apresentado a seguir será compartimentado em tópicos, visando proporcionar maior objetividade, concisão e clareza nas respostas aos questionamentos propostos. Assim, cada tópico corresponderá a uma das indagações apresentadas pelo consulente.

2.1 Quais são os requisitos para utilização pelo particular de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita no espaço geográfico que compreende o Estado de Mato Grosso?

2.1.1 Marco Legal para os serviços de telecomunicações no Brasil

Inicialmente, cumpre registrar que a utilização de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita encontra-se submetida ao marco regulatório dos serviços de telecomunicações.

A exploração, direta ou indireta, dos serviços de telecomunicações, bem como sua organização e regulação, são de competência exclusiva da União, conforme previsão expressa constante do art. 21 da CF/88, *literis*:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, **nos termos da lei**, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95). (grifo nosso)

É conveniente mencionar que a Constituição, por meio do inciso IV do artigo 22 e seu parágrafo único, também atribui competência privativa à União para legislar sobre serviços de telecomunicações, podendo delegar essa competência aos Estados mediante lei complementar federal, *literis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (grifo nosso)

Todavia, ressalta-se que até o momento inexistente lei complementar federal autorizando tal delegação aos Estados.

Neste rastro, em atendimento à previsão consignada no inciso XI do artigo 21 e no inciso IV do artigo 22 da CF/88, foi editada a Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997, chamada de Lei Geral das Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

O art. 8º da LGT criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), cujas competências estão exaustivamente disciplinadas no artigo 19 da lei, dentre elas:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

[...]

VIII – administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

IX – editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;

X – expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

XI – expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

XII – expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem. (grifo nosso)

Neste diapasão, constata-se que é atribuição precípua da Anatel a regulamentação e a normatização dos aspectos referentes à disciplina das prestações de serviços de telecomunicações públicos ou privados, tendo em vista a implementação da política nacional de telecomunicações.

Assim, objetivando a realização de seu mister, a Anatel exerce seu papel normatizador, regulador e fiscalizador por meio de resoluções expedidas pelo seu conselho diretor, conforme autorização deferida pelo artigo 22¹ da LGT.

Pelo exposto, constata-se que, para efeito de resposta à indagação posta neste tópico, é a legislação federal que estabelece os requisitos para exploração pelo particular de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, mesmo em relação ao espaço geográfico que compreende o Estado de Mato Grosso, uma vez que a atividade é de competência exclusiva da União, sendo normatizada, regulada e fiscalizada por intermédio da Anatel.

Assim, em face da legislação federal sobre o assunto, resta verificar quais seriam os requisitos para utilização de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, conforme apresentado a seguir.

2.1.2 Requisitos para o uso de radiofrequências, mediante a utilização de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita

Inicialmente, evidencia-se que a previsão para o uso de radiofrequências de radiação restrita consta da LGT, conforme os seguintes dispositivos:

Art. 75. Independará de concessão, permissão ou autorização a atividade de telecomunicações restrita aos limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, conforme dispuser a Agência. [...]

Art. 131. A exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia autorização da Agência, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º Autorização de serviço de telecomunicações é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

§ 2º A Agência definirá os casos que independarão de autorização.

§ 3º A prestadora de serviço que independa de autorização comunicará previamente à Agência o início de suas atividades, salvo nos casos previstos nas normas correspondentes.

§ 4º A eficácia da autorização dependerá da publicação de extrato no Diário Oficial da União.

[...]

Art. 163. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da regulamentação.

§ 1º Autorização de uso de radiofrequência é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações, que atribui a interessado, por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares.

§ 2º Independarão de outorga:

I – o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita **definidos pela Agência;**

II – o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares. (grifo nosso)

Assim, conforme os dispositivos legais citados, constata-se que a LGT deferiu à Anatel a competência para a regulamentação quanto ao uso de radiofrequências de radiação restrita, inclusive quanto à definição dos casos em que poderão ser dispensadas as autorizações da agência.

Com a finalidade de estabelecer o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, a Anatel editou a Resolução nº 506/2008.

Esta resolução tem por objetivo caracterizar os equipamentos de radiação restrita e estabelecer as condições de uso de radiofrequência para que possam ser utilizados com dispensa da licença de funcionamento de estação e independentes de outorga de autorização de uso de radiofrequência, conforme previsto no art. 163, § 2º, inciso I da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Neste contexto, a Resolução nº 506/2008, no

¹ Lei nº 9.472/97

Art. 22. Compete ao Conselho Diretor:

[...]

IV – editar normas sobre matérias de competência da Agência.

caput do seu artigo 3º², estabelece, como regra, que as estações de radiocomunicação que fizerem uso de equipamentos de radiação restrita caracterizados pelo regulamento aprovado pela referida resolução são isentas de cadastramento ou licenciamento junto à Anatel para fins de instalação e funcionamento.

Já o parágrafo único do artigo 3º da Resolução Anatel nº 506/2008, prescreve que, nos casos em que a atividade de telecomunicações desenvolvida por estação de radiocomunicação extrapolar os limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, e as estações de radiocomunicações fizerem uso de “Equipamentos Utilizando Tecnologia de Espalhamento Espectral ou outras Tecnologias de Modulação digital” (artigo 39) ou de “Sistemas de Acesso sem Fio em Banda Larga para Redes Locais” (artigo 45), aplicam-se as seguintes disposições:

I – quando o funcionamento dessas estações estiver associado à exploração do serviço de telecomunicações de interesse coletivo, será necessária a corres-

2 Resolução Anatel nº 506/2008

Art. 3º As estações de radiocomunicação, que fizerem uso de equipamentos de radiação restrita caracterizados por este Regulamento, estão isentas de cadastramento ou licenciamento para instalação e funcionamento.

Parágrafo único. Quando a atividade de telecomunicações desenvolvida pela estação de radiocomunicação extrapolar os limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, e as estações de radiocomunicações fizerem uso de equipamentos definidos nas Seções IX e X deste Regulamento, aplicam-se as seguintes disposições:

I – quando o funcionamento dessas estações estiver associado à exploração do serviço de telecomunicações de interesse coletivo, será necessária a correspondente autorização do serviço, bem como o licenciamento das estações que se destinem à:

- a) interligação às redes das prestadoras de serviços de telecomunicações; ou
- b) interligação a outras estações da própria rede por meio de equipamentos que não sejam de radiação restrita;

II – quando o funcionamento dessas estações servir de suporte à rede de telecomunicações destinada a uso próprio ou a grupos determinados de usuários, será dispensada a obtenção da autorização de serviço, devendo ainda, caso as estações estejam operando em conformidade com as alíneas a ou b do inciso I deste artigo, ser cadastradas no banco de dados da Agência;

III – os incisos I e II não se aplicam quando as estações operarem nas condições previstas no § 2º do art. 39, deste Regulamento. Nesse caso, será necessária a autorização de serviço, assim como o licenciamento das estações.

pondente autorização do serviço, bem como o licenciamento das estações que se destinem à:

- a) interligação às redes das prestadoras de serviços de telecomunicações; ou
- b) interligação a outras estações da própria rede por meio de equipamentos que não sejam de radiação restrita;

II – quando o funcionamento dessas estações servir de suporte à rede de telecomunicações destinada a uso próprio ou a grupos determinados de usuários, será dispensada a obtenção da autorização de serviço, devendo ser cadastradas no banco de dados da Anatel as estações que se destinem à:

- a) interligação às redes das prestadoras de serviços de telecomunicações; ou
- b) interligação a outras estações da própria rede por meio de equipamentos que não sejam de radiação restrita;

III – As condições acima (I e II) não se aplicam quando as estações operarem nas condições previstas no § 2º do art. 39 do Regulamento (faixa de 2.400 – 2.483,5 MHz com e.i.r.p. superior a 400 mW em localidades com mais de 500 mil habitantes), hipótese na qual será necessária a autorização de serviço, assim como o licenciamento das estações. (grifo nosso)

Por fim, importante mencionar, ainda, que os equipamentos físicos utilizados no suporte da radiofrequência de radiação restrita, em quaisquer casos de uso, devem possuir certificação emitida ou aceita pela Anatel, de acordo com as normas vigentes e também editadas pela Agência (art. 5º da Resolução).

2.2 É necessário algum tipo de outorga ou delegação ao particular para esse uso, tanto do espaço de radiofrequência como o da instalação dos equipamentos?

2.2.1 Autorização de uso de radiofrequência por meio de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita

Conforme analisado no tópico precedente, a outorga de autorização de uso de radiofrequências é de competência exclusiva da União, que o faz mediante atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Assim, no que tange ao uso de radiofrequências (espaço de radiofrequência), a agência, por meio da Resolução nº 506/2008, estabelece que a autorização de uso (outorga) é necessária nos casos em que a atividade de telecomunicações desenvolvida por estação de radiocomunicação extrapolar os limites

de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel, e as estações de radiocomunicações fizerem uso de “Equipamentos Utilizando Tecnologia de Espalhamento Espectral ou outras Tecnologias de Modulação digital” ou de “Sistemas de Acesso sem Fio em Banda Larga para Redes Locais”, desde que:

o funcionamento dessas estações estiver associado à exploração de serviço de telecomunicações de interesse coletivo; ou a atividade de telecomunicação for desenvolvida por estações que operarem nas condições previstas no § 2º do art. 39 da Resolução nº 506/2008 (faixa de 2.400 – 2.483,5 MHz com e.i.r.p. superior a 400 mW em localidades com mais de 500 mil habitantes).

Por outro lado, a Resolução nº 506/2008 da Anatel dispensa a autorização de uso de radiofrequências (espaço de radiofrequência) nos casos em que:

- a) a atividade de telecomunicações desenvolvida por estação de radiocomunicação de radiação restrita não extrapolar os limites de uma mesma edificação ou propriedade móvel ou imóvel;
- b) as estações de radiocomunicações de radiação restrita não fizerem uso de “Equipamentos Utilizando Tecnologia de Espalhamento Espectral ou outras Tecnologias de Modulação digital” ou de “Sistemas de Acesso sem Fio em Banda Larga para Redes Locais”;
- c) o funcionamento das estações que utilizam equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita servir de suporte à rede de telecomunicações destinada a uso próprio ou a grupos determinados de usuários, desde que não operem nas condições previstas no § 2º do art. 39 da Resolução nº 506/2008 (faixa de 2.400 – 2.483,5 MHz com e.i.r.p. superior a 400 mW em localidades com mais de 500 mil habitantes).

Ressalta-se, ainda, que as estações devem ser licenciadas pela Anatel, independentemente da necessidade de autorização do serviço, quando:

- a) os equipamentos destinarem-se à interligação de redes de prestadoras de serviços de telecomunicações;
- b) os equipamentos destinarem-se à interligação a outras estações da própria rede por meio de equipamentos que não sejam de radiação restrita; ou

- c) os equipamentos operarem nas condições previstas no § 2º do art. 39 da Resolução nº 506/2008 (2,5 GHz com e.i.r.p. superior a 400 mW em localidades com mais de 500 mil habitantes).

Por fim, observa-se, também, que os equipamentos físicos utilizados no suporte da radiofrequência de radiação restrita, em quaisquer dos casos de uso, devem possuir certificação emitida ou aceita pela Anatel, de acordo com as normas vigentes e também editadas pela agência.

2.2.2 Instalação física dos equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita

Inobstante as possíveis necessidades de autorização de uso de radiofrequências e do licenciamento de equipamentos de radiocomunicação obtidos junto à Anatel, conforme apresentado no tópico anterior, observa-se que importante se faz saber como pode ocorrer a instalação física dos equipamentos, pois, em determinados momentos, o operador pode necessitar que os equipamentos sejam instalados em espaços públicos de domínio da União, do Estado ou de municípios.

Desta forma, regularizada a situação operacional junto à Anatel, o operador poderá necessitar de espaços ou áreas para a instalação de seus equipamentos, visando colocar em prática a sua rede de telecomunicações. Assim, por vezes, necessitará de locais apropriados para situar estações e torres de transmissão, por exemplo.

Se tais locais forem privados, certamente não haverá maiores dificuldades, tendo em vista que se trata de mera operação comercial entre pessoas privadas. Contudo, se o operador necessitar de uma área pública para a aludida instalação, seja ela afetada ao patrimônio federal, estadual ou municipal, trata-se de uso de bem público por particular, logo, matéria afeta ao Direito Administrativo.

Neste contexto, constata-se que a utilização de espaços ou áreas públicas para a instalação de equipamentos de radiocomunicação se traduz em uso especial ou privado de bens públicos, em que a Administração Pública defere, mediante título jurídico próprio, a pessoa certa e determinada, quer física ou jurídica, a utilização privativa de um bem público.

Assim, observa-se que a utilização de bens públicos por particulares pode, em regra, ocorrer mediante Autorização, Permissão ou Concessão de Uso.

2.2.2.1 *Autorização, Permissão e Concessão de Uso*

Inicialmente, antes de adentrar o estudo de cada um destes instrumentos estatais de outorga de uso de bens públicos, é pertinente salientar que o este se baseará, mormente, em entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre o tema, tendo em vista que cada ente poderá dispor de legislação própria sobre esses institutos.

Isso ocorre, por exemplo, no âmbito do município de Cuiabá, onde sua Lei Orgânica³ assim dispõe:

Art. 79. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, se o interesse público o justificar.

§ 1º A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominial far-se-á mediante contrato precedido de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta, por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público e entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 2º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§ 3º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias. (grifo nosso)

Neste rastro, é conveniente citar que, ainda no âmbito do município de Cuiabá, a permissão de uso para espaços públicos é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.879/2001, que assim estatui:

Decreto nº 3.879, de 4 de maio de 2001.

Aprova regulamento para a outorga de permissão de uso de espaços públicos do município de Cuiabá para a instalação de equipamentos urbanos destinados a prestação de serviços de infraestrutura.

Roberto França Auad, Prefeito Municipal de Cuiabá, no uso de suas atribuições legais, e Considerando o disposto nos artigos 41, inciso VII e 79, § 2.º, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, e Considerando o disposto no artigo 526 da Lei Complementar nº 004, de 24 de dezembro de 1992,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Regulamento para outorga de permissão de uso de espaços públicos do Muni-

cípio de Cuiabá para a instalação de equipamentos urbanos destinados à prestação de serviços de infraestrutura, parte integrante deste Decreto.

[...] (grifo nosso)

Ainda como exemplo cita-se a seguinte legislação do Estado de Mato Grosso, que disciplina a permissão de uso de determinados bens pertencentes ao patrimônio estadual:

Lei nº 8.258, de 22 de dezembro de 2004 – D.O. 22.12.04.

Disciplina o Termo de Permissão de Uso dos bens imóveis do Estado de Mato Grosso que integram os estabelecimentos de ensino da rede pública estadual.

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

Art. 1º A Secretaria de Estado de Educação – SEDUC poderá firmar Termo de Permissão de Uso, gratuito ou oneroso, dos bens imóveis que integram a rede pública estadual, bem como seus acessórios, com as comunidades escolares, pessoas físicas ou jurídicas.

§ 1º O Termo de Permissão de Uso será firmado para atender às finalidades ligadas a eventos de curta duração com natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.

§ 2º Cabe ao dirigente da SEDUC firmar Termo de Permissão de Uso.

Art. 2º O Termo de Permissão de Uso, que será publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, deverá conter:

- I** – finalidade a que se destina;
- II** – juntada do processo de licitação, quando houver;
- III** – prazo máximo de uso;
- IV** – cláusula de revogação, na hipótese de utilização diversa da definida no ato permissivo;
- V** – direitos e garantias do permissionário;
- VI** – valor da garantia de cumprimento das obrigações, quando necessária.
- VII** – penalidades aplicáveis, nos casos de inadimplemento; e
- VIII** – valor da tarifa e forma de pagamento, que será efetuado no ato de formalização da permissão. (grifo nosso)

Isto posto, resta patente que o particular demandador da utilização de bens públicos, mediante Autorização, Permissão ou Concessão de Uso,

³ Disponível em: <http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/LEI_ORGANICA_MUNICIPIO.pdf>.

deverá, inicialmente, consultar a legislação do ente que tem o domínio do bem, a fim de saber se é possível e as condições para o aludido uso.

2.2.2.2 *Autorização de Uso*

A autorização de uso é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração defere, a título precário, a um particular o uso de um bem público para sua utilização exclusiva e transitória de curta duração, podendo ser gratuita ou onerosa.

Neste sentido, é pertinente salientar que a autorização importa nas seguintes características: possui maior grau de precariedade do que a permissão e a concessão; como é ato unilateral confere menores poderes e garantias ao particular; dispensa licitação e autorização legislativa; atende a interesse imediato e exclusivo do particular e não da Administração; e, simplesmente, faculta a utilidade do bem ao particular, não lhe sendo um dever.

A depender da legislação local que rege a possibilidade de autorizações de uso, o ato pode ser simples (sem prazo) ou qualificado (com prazo). Assim, a autorização qualificada, de certa forma, mitiga o caráter de precariedade do ato, considerando que vincula a Administração ao cumprimento do prazo fixado ou à eventual indenização ao particular.

Sobre isso, é lapidar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁴

A fixação de prazo tira à autorização o caráter de precariedade, conferindo ao uso privativo certo grau de estabilidade; vincula a Administração à obediência do prazo e cria, para o particular, direito público subjetivo ao exercício da utilização até o termo final previamente fixado; em consequência, se razões de interesse público obrigarem à revogação extemporânea, ficará o poder público na contingência de ter que pagar indenização ao particular, para compensar o sacrifício de seu direito.

Manifesta é a inconveniência de estipular o prazo nas autorizações.” (grifo nosso)

Assim, a fim de evitar o dever futuro de ter que arcar com possíveis indenizações, obtidas no âmbito judicial, é recomendável que a Administração não outorgue autorizações de uso de bens públicos com prazo certo.

Exemplos de bens públicos passíveis de autorizações de uso são os terrenos públicos baldios, as áreas públicas para estacionamentos, a retirada de água de fontes não abertas ao público, o fechamento de ruas para festas comunitárias, etc.

Por último, ressalta-se, mais uma vez, que por se tratar de ato administrativo unilateral e não de instrumento contratual, a autorização dispensa a realização de licitação.

2.2.2.3 *Permissão de Uso*

Assim como a Autorização, a Permissão de Uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de um bem público, para fins de interesse público.⁵

Neste contexto, observa-se que a permissão de uso:

- a) implica utilização privativa de um bem público para fins de atendimento a um interesse coletivo;
- b) visa atender a um interesse público e não só ao do particular, sendo a precariedade do ato permissionário menos abrangente do que na autorização de uso; e
- c) obriga o permissionário a cumprir as obrigações por ele assumidas na permissão, sob pena de caducidade do ato.

Ainda sobre permissão de uso ensina o mestre Hely Lopes Meirelles:⁶

Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. A revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração. O ato da revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas.

[...]

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 695.

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 696.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 594.

Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso.

[...]

A permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral, é normalmente deferida independentemente de lei autorizativa, mas depende de licitação (Lei nº 8.666/93, art. 2º), podendo, ainda, a legislação da entidade competente impor requisitos e condições para sua formalização e revogação. (grifo nosso)

Quanto à necessidade de licitação para seleção de permissionários de uso, conforme apontado por Hely Lopes Meirelles, entende-se que a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro é a mais adequada, ou seja, a autora defende que somente será necessário o procedimento licitatório se a permissão de uso se configurar em permissão qualificada⁷, nos seguintes termos:

É verdade que a Lei nº 8.666, no art. 2º, inclui a permissão entre os ajustes que, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação. Tem-se, no entanto, que entender a norma em seus devidos termos. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato que a Constituição Federal, no seu art. 175, parágrafo único, I, refere-se a permissão de serviço público como contrato; talvez por isso se justifique a norma do art. 2º da Lei nº 8.666. Em segundo lugar, deve-se considerar também que este dispositivo, ao mencionar os vários tipos de ajustes em que a licitação é obrigatória, acrescenta a expressão ‘quando contratados com terceiros’, o que faz supor a existência de um contrato. Além disso, a permissão de uso, embora seja ato unilateral, portanto excluído da abrangência do artigo 2º, às vezes assume a forma contratual, com características iguais ou semelhantes à concessão de uso; é o que ocorre na permissão qualificada com prazo estabelecido. Neste caso, a licitação torna-se obrigatória. A Lei nº 8.666 parece ter em vista precisamente esta situação quando, no artigo 2º, parágrafo único, define o contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a

⁷ Permissão Qualificada ocorre quando o ato permissionário estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o permissionário, sobretudo, quanto à fixação de prazo para a permissão e a necessidade de investimentos financeiros pelo particular.

estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada’.⁸ (grifo nosso)

Na linha defendida pela doutra Maria Sylvia Zanella Di Prieto, ou seja, de que é necessário licitação nas permissões qualificadas, cita-se a seguinte jurisprudência administrativa:

Acórdão TCU nº 2585/2007 – Primeira Câmara – Ministro Marcos Bemquerer

Representação. Permissão de uso de espaço físico a instituição privada sem prévio processo licitatório. Ausência de dano ao erário. Procedência parcial.

1. Na celebração de Termo de Permissão de Uso de instalações de órgãos públicos para instituições bancárias, devem ser observadas as premissas relativas à inexigibilidade de licitação de que tratam os arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993, bem como das disposições dos arts. 2º e 3º da citada lei c/c o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal.

[...]

VOTO

[...]

6. Especificamente no que concerne às permissões de uso de bem público nos moldes da que está sendo tratada nos presentes autos, trago à baila trecho da declaração de voto proferida pelo Ministro Benjamin Zymler no âmbito do processo TC 005.752/20004-0 (Acórdão nº 1.054/2004-TCU-Plenário):

Permissões de uso de bem público, em regra, manifestam-se por meio de ato administrativo unilateral, discricionário e precário. Desta sorte, não há falar em procedimento licitatório. Tais permissões não são abarcadas pelo art. 2º da Lei de Licitações. Entretanto, desviando-se da regra geral, existem as permissões de uso qualificadas. Estas, eis que caracterizadas pela existência da realização de benfeitorias por parte do permissionário e de prazo de término, aproximam-se do instituto da concessão de uso. A existência de prazo, e também da realização das ditas benfeitorias, faz com que a precariedade do ato diminua, de modo que, como dito, a permissão passe a se assemelhar à concessão de uso. Essas permissões qualificadas, ao contrário das outras, devem ser precedidas de procedimento licitatório. Sofrem, portanto, a incidência do art. 2º da Lei de Licitações. (grifo nosso)

Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF – Processo nº 3.564/97 – Decisão nº 131/2003

O Tribunal decidiu: [...] **II**) adotar o entendimento

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 696.

a seguir exposto quando do exame de atos e contratos de outorga de uso de bens públicos do Distrito Federal e de sua Administração Indireta: [...] **1.2) a concessão de uso e a permissão qualificada de uso de bem público sujeitam-se à prévia licitação (art. 2º da Lei nº 8.666/93) [...] 1.7) embora do ponto de vista doutrinário seja possível estabelecer critérios tais como o volume de investimentos envolvidos e a destinação do bem, para diferenciar a concessão de uso e a permissão de uso qualificada, de forma a permitir uma definição quanto à utilização de um ou outro instituto em cada caso, o caráter contratual de ambos os instrumentos e a exigência de prévia licitação os aproximam de tal forma a não justificar a necessidade de um enquadramento rígido segundo os moldes doutrinários, de tal forma que os dois institutos podem ser utilizados indistintamente para a outorga do uso de bens públicos.** (grifo nosso)

Tribunal de Contas do Tocantins – TCE-TO

Resolução nº 207/2010 – TCE-TO – Pleno.

Processo nº 04552/2009 – Consulta.

EMENTA: Consulta. Conhecimento. Prefeito. Permissão de Uso de quiosque público. Prazo determinado. Necessário procedimento licitatório. Obrigações do permissionário que não podem alcançar os serviços próprios da Administração. Preliminar: Conhecimento. Presentes os pressupostos de admissibilidade. Resposta em tese.

Desta forma, deve ser precedida de licitação a permissão de uso de natureza qualificada, assim considerada aquela que estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o permissionário, sobretudo, quanto à fixação de prazo para a outorga e a necessidade de investimentos financeiros pelo particular.

Outro aspecto que se põe à análise é quanto à possibilidade de indenização ao particular no caso de revogação da permissão de uso. Neste sentido, observa-se que nas permissões tidas como simples ou não qualificadas, ou seja, aquelas sem prazo certo definido e sem pré-condições, é predominante o entendimento de que não geram direito à indenização no caso da revogação unilateral da permissão por parte da Administração, neste sentido cita-se:

Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

– Processo nº 3.564/97 – Decisão nº 131/2003

1.6) o instrumento da permissão de uso não qualificada mostra-se compatível, no Distrito Federal, com a ocupação de espaços públicos por feiras livres, bancas de jornais e revistas, e a exploração de

atividade econômica em trailers, quiosques e similares, desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público exigir, sem a necessidade de indenização; o instituto é também adequado à outorga de uso de imóveis da União cedidos ao Distrito Federal, desde que a este a União tenha repassado tal competência e o imóvel se destine à realização de eventos de curta duração, conforme disposto no art. 22, § 2º, da Lei nº 9.636/98; (grifo nosso)

Já nos casos de permissões qualificadas, a doutrina especializada, em sua grande maioria, é favorável à possibilidade de indenização ao permissionário no caso de revogação antecipada do ato de permissão, conforme as seguintes citações:

Cretella Júnior:⁹

Em relação a esses institutos, que outorgam *utilização privativa de bens públicos*, as expressões *a título precário* e *precariedade* significam “revogáveis *ad libitum*” da Administração, a qualquer momento; se o Poder Público marca o termo final para qualquer desses institutos deixa ele de ser precário, visto não mais poder ser revogável a qualquer tempo, mas numa determinada época já conhecida, de antemão, pelo beneficiário, assinalando-se o prazo, tanto a concessão de uso, como a permissão e a autorização deixam de ser precárias, porque há um compromisso da Administração em respeitar a data assinalada. Assim, revogada a concessão ou permissão, antes do prazo, impõe-se a indenização. (grifo nosso)

Hely Lopes Meirelles:¹⁰

A revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração. O ato de revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas. (grifo nosso)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro:¹¹

quanto à fixação de prazo na permissão, vale a mesma

⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 219-220.

¹⁰ MEIRELLES; Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 594.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 697.

observação já feita para a autorização. Ao outorgar permissão qualificada ou condicionada de uso, a Administração tem que ter em vista que a fixação de prazo reduz a precariedade do ato, constituindo, em consequência, uma autolimitação ao seu poder de revogá-lo, o que somente será possível quando a utilização se tornar incompatível com a afetação do bem ou se revelar contrária ao interesse coletivo, sujeitando, em qualquer hipótese, a Fazenda Pública a compensar pecuniariamente o permissionário pelo sacrifício de seu direito antes do termo estabelecido.

José dos Santos Carvalho Filho:¹²

Como regra, a autorização não deve ser conferida com prazo certo. O comum é que seja até que a Administração decida revogá-la. Entretanto, consideram os autores que, fixado o prazo para o uso, a Administração terá instituído autolimitação e deverá obedecer à fixação, razão por que o desfazimento antes do prazo atribui o dever indenizatório à pessoa revogadora pelos prejuízos causados, os quais, no entanto devem ser comprovados.

[...]

Em relação à indenização, no caso de permissão a prazo certo, ou permissão condicionada, a aplicação é a mesma adotada para as autorizações de uso. (grifo nosso)

Pelo exposto, ressalta-se a importância de que a Administração esteja atenta ao fato de que, estipulando prazo certo de duração para a utilização do bem pelo particular, por meio de permissão qualificada ou condicionada de uso, a precariedade do instituto fica fragilizada, assim, caso venha a ser revogada antes do prazo previsto para sua extinção, poderá gerar direito subjetivo à indenização.

2.2.2.4 *Concessão de Uso*

A concessão de uso tem natureza de contrato administrativo cujo objetivo é possibilitar ao particular a utilização privativa de um determinado bem público, para que, sob as condições pactuadas, faça a destinação do bem em prol do interesse e finalidade públicos.

Este instituto destina-se àquelas utilizações que exigem do particular investimentos financeiros mais onerosos e vultosos, razão pela qual deve garantir ao concessionário prazo adequado e estável para a recuperação destes dispêndios. Daí porque se revestir em forma contratual não precária, sendo

assim ato bilateral.

A concessão de uso poderá ser onerosa ou gratuita e, normalmente, por tempo certo, sendo sempre precedida por licitação pública.

Neste sentido, amolda-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:¹³

Sendo contratos administrativos, as concessões de uso de bem público recebem a incidência normativa própria do instituto, ressaltando a desigualdade das partes contratantes e a aplicação das cláusulas de privilégio decorrentes do direito público. Desse modo, deve ser realizada licitação prévia para a seleção do concessionário que apresentar as melhores condições para o uso do bem público. Será inexigível, porém, o procedimento quando a hipótese não comportar regime de normal competição entre eventuais interessados. A inexigibilidade, entretanto, deve ser considerada como exceção. Em se tratando de contrato administrativo, o prazo deve ser determinado, extinguindo-se direitos e obrigações quando do advento do termo final do acordo. (grifo nosso)

Desse modo, às concessões de uso devem ser aplicados integralmente os ditames da Lei nº 8.666/93, tanto na fase de seleção do concessionário (licitação, inexigibilidade e até mesmo dispensa) quanto na fase de execução contratual.

Assim, sendo formalizada por meio de contrato administrativo, a concessão de uso deverá ter prazo certo e determinado (§ 3º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93), logo, o descumprimento deste prazo por quaisquer das partes enseja a possibilidade de indenização, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:¹⁴

A concessão de uso de bem público é o contrato administrativo pelo qual, como o nome já o indica, a Administração trespassa a alguém o uso de um bem público para uma finalidade específica. Se o Poder Público, instado por conveniências administrativas, pretender rescindi-la antes do termo estipulado, terá de indenizar o concessionário. (grifo nosso)

2.2.2.5 *Conclusões sobre a instalação física de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita*

Pelo exposto, conclui-se que a instalação física de equipamentos de radiocomunicação de radiação

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 1.111.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 937.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 1.105 e 1.108.

restrita em áreas ou espaços públicos necessita de outorga a ser concedida pelo ente que detém o domínio do bem público.

Esta outorga poderá ser concedida mediante a utilização de um dos três institutos que permitem o uso de bens públicos por particulares (Autorização, Permissão ou Concessão de Uso), conforme estudado anteriormente.

Por derradeiro, ressalta-se que em quaisquer casos de outorga de uso de bens públicos a particulares o poder público deverá fazê-lo com a observância às normas que disciplinam a atividade econômica que o usuário pretende explorar, bem como às normas e exigências ambientais vigentes.

2.3 Em que termos se dará o instrumento de outorga de uso do espaço de radiofrequência de radiação restrita e o de instalação física de equipamentos de radiocomunicação, mediante processo licitatório?

Conforme os estudos desenvolvidos nos tópicos precedentes, a outorga de uso do espaço de radiofrequência dar-se-á por meio de autorização da Anatel, nos termos estabelecidos pela Resolução nº 506/2008.

Já no tocante à necessidade de uso de bem público para a instalação física dos equipamentos de radiocomunicação, defende-se que os instrumentos de outorga que melhor se amoldam à situação são a Permissão Qualificada ou a Concessão de Uso, tendo em vista a razoabilidade de se estipular um prazo certo para a outorga, visando possibilitar ao contratado a amortização dos investimentos por ele realizados com a aquisição, instalação e manutenção dos aludidos equipamentos.

Para esses instrumentos, devido ao caráter de contrato administrativo que assumem, há a exigência de licitação pública, ressalvadas as eventualidades de inexigibilidade e dispensa de licitação, conforme os ditames da Lei nº 8.666/93.

2.4 Poderá o agente delegado que investir na infraestrutura necessária para prestação do serviço pactuar com a Administração Pública alguma garantia de poder prestar o serviço de forma duradoura para amortizar esses investimentos?

Conforme o estudo desenvolvido no tópico 2.2.2 deste parecer, constata-se que, no tocante à possibilidade de uso de bem público para a instalação física dos equipamentos de radiocomunicação, mediante outorga por meio de Permissão Qualificada ou de Concessão de Uso, o poder público ou-

torgante, se pretender rescindi-los antes do termo final estipulado no respectivo contrato administrativo, em regra, terá de indenizar o permissionário ou concessionário.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) a exploração, direta ou indireta, dos serviços de telecomunicações, bem como sua organização e regulação, é competência exclusiva da União, conforme previsão expressa constante do art. 21 da CF/88;
- b) também é de competência privativa da União legislar sobre telecomunicações, com a possibilidade de autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas nessa matéria, nos termos definidos pelo inciso IV c/c parágrafo único do artigo 22 da CF/88, e que até o momento não há nenhuma Lei Complementar Federal deferindo tal delegação legislativa;
- c) a Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), deferiu à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) as competências para: administrar; normatizar; organizar; autorizar; outorgar e extinguir autorizações de serviços; licenciar e certificar o uso de equipamentos; e fiscalizar a prestação de serviços e os equipamentos destinados à exploração das atividades de telecomunicações públicas ou privadas em todo território nacional;
- d) os requisitos para necessidade ou não de outorga de autorização de uso de radiofrequências de radiação restrita, bem como para licenciamento de equipamentos de radiocomunicações, quando necessário, estão disciplinados pela Resolução Anatel nº 506/2008;
- e) regularizada a situação operacional junto à Anatel, a utilização de espaços ou áreas públicas para a instalação física de equipamentos de telecomunicações por particulares poderá ocorrer mediante a outorga por meio dos institutos da Permissão Qualificada ou Concessão de Uso, observada a legislação do ente detentor do bem;
- f) adotando-se a Permissão Qualificada ou Concessão de Uso, há a exigência de licitação pública, ressalvadas as situações excepcionais de inexigibilidade ou dispensa, nos termos da Lei nº 8.666/93;

- g) na outorga por meio de Permissão Qualificada ou de Concessão de Uso, o poder público outorgante, se pretender rescindi-las antes do termo estipulado no respectivo contrato administrativo, em regra, terá de indenizar o permissionário ou concessionário;
- h) na outorga de uso de bens públicos a particulares, independentemente do instituto adotado, o poder público deverá fazê-lo com a observância às normas que disciplinam a atividade econômica que o usuário pretende explorar, bem como às normas e exigências ambientais vigentes; e,

Considerando-se que não existe prejulgado neste Tribunal que responda ao assunto versado nesta consulta, e caso o relator considere preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do RITCE-MT, 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 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2013.

Regulação. Telecomunicações. Competência. Autorização de serviço de radiofrequência e licenciamento de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita. Normatização operacional dada pela Anatel.

1) A Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações – LGT, deferiu à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, as competências para: administrar; normatizar; organizar; autorizar; outorgar e extinguir autorizações de serviços; licenciar e certificar o uso de equipamentos; e fiscalizar a prestação de serviços e os equipamentos destinados à exploração das atividades de telecomunicações públicas ou privadas em todo território nacional.

2) Os requisitos para verificação da necessidade ou não de outorga de autorização de uso de radiofrequências de radiação restrita, bem como de licenciamento de equipamentos de radiocomunicações, quando necessário, estão disciplinados pela Resolução Anatel nº 506/2008.

Licitações. Contratos. Uso de bem público por particular. Instalação de equipamentos de radiocomunicações em áreas ou espaços públicos. Permissão qualificada ou concessão de uso. Possibilidade.

1) É possível a instalação física de equipamentos de radiocomunicações de radiação restrita em áreas ou

espaços públicos, observada a legislação específica de cada ente que detenha o domínio do bem pretendido, a qual pode ser outorgada por meio de Concessão de Uso ou de Permissão Qualificada, sendo que esta última se difere da permissão simples quando o ato estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o contratado, sobretudo, quanto à fixação de prazo para a outorga e a necessidade de investimentos financeiros por parte do permissionário.

2) A Permissão Qualificada e a Concessão de Uso, por assumirem características de contrato administrativo, devem ser outorgadas mediante prévia licitação, ou, se esta for inviável, por meio de inexigibilidade ou dispensa, conforme as disposições da Lei nº 8.666/93.

3) Deferida a outorga, por meio de Permissão Qualificada ou Concessão de Uso, o Poder Público outorgante, se pretender rescindi-la antes do termo final estipulado no respectivo contrato administrativo, em regra, terá de indenizar o permissionário ou concessionário, nos termos definidos na legislação de regência e no pacto celebrado.

4) No processo de outorga de uso de bens públicos a particulares, o Poder Público deverá exigir dos interessados a comprovação da regularidade operacional perante os órgãos ou entidades responsáveis pela normatização e fiscalização da respectiva atividade econômica a ser desenvolvida com a utilização do bem público, bem como a adequação desta atividade às normas e exigências ambientais vigentes.

Cuiabá-MT, 29 de novembro 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 9.332/2013

[...]

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).

É o Parecer.

Ministério Público de contas, Cuiabá-MT, 2 de dezembro de 2013.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

Razões do Voto

Egrégio Plenário,

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 aos 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.

Da análise da presente, denota-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos. Entretanto, parte da consulta diz respeito à matéria não afeta ao conhecimento desta Corte de Contas, não preenchendo, assim, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso IV do art. 232 do Regimento Interno (Resolução nº 14/2007) – RITCE-MT.

Por outro lado, vislumbra-se que os questionamentos relacionados na consulta não se restringem às matérias de competência exclusiva da União, ou seja, dizem respeito a assuntos que podem e devem ser enfrentados por este Tribunal, como são os institutos necessários à concessão, permissão ou autorização de uso de propriedades do Estado, para fins de instalação de antenas de radiocomunicação.

Por tais motivos, entendo que a presente con-

sulta deve ser conhecida e respondida nos moldes do consignado pelo Parquet de Contas, restringindo-se aos questionamentos 2, 3 e 4, eis que o item 1 se refere à competência da Anatel.

De acordo com o explanado pelo Ministério Público de Contas, o uso de bens públicos, afetados ou não, como o são, há de ser precedido do competente ato de outorga.

Neste passo, é cediço que no Estado de Mato Grosso existe a instalação de antenas de radiocomunicação em bens públicos. Ocorre que não há uma legislação estadual disciplinadora e uniformizadora de quais atos administrativos deveriam ser utilizados, para fins da outorga do uso.

Por essa razão, denota-se que em certos momentos são celebrados contratos de permissão de uso, e em outros, atos de autorização, o que pode gerar repercussões variadas com prejuízos, inclusive, ao erário.

Em análise da presente, a consultoria técnica percorreu sobre os institutos de outorga de uso de bens públicos: autorização, permissão e concessão.

Nota-se que acerca do uso dos bens públicos, no âmbito do município de Cuiabá, sua lei orgânica assim dispõe:

Art. 79. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, se o interesse público o justificar.

§ 1º A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominial far-se-á mediante contrato precedido de autorização legislativa e concorrên-

cia, dispensada esta, por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público e entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 2º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§ 3º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias.

Neste compasso, verifica-se que a permissão de uso para espaços públicos é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.879/2001, ainda, cite-se como exemplo a Lei nº 8.258/2004, que disciplina a permissão de uso de determinados bens pertencentes ao patrimônio estadual. Desta forma, o particular que demandar da utilização de bens públicos, mediante Autorização, Permissão ou Concessão de Uso, deverá, inicialmente, consultar a legislação do ente que tem o domínio do bem, a fim de saber se é possível e as condições para o aludido uso.

A equipe técnica citou, outrossim, diversas decisões do Tribunal de Contas da União, do Estado do Tocantins e do Distrito Federal.

Tais decisões dizem respeito à possibilidade de os bens públicos serem objeto de outorga, com ênfase no instituto da permissão qualificada, que seria aquela em que o ato permissivo estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o permissionário, especialmente quanto à necessidade de investimentos realizados por este e a fixação de prazo.

Ainda, a equipe mencionou os ensinamentos da doutrinadora Fernanda Marinela, que destaca sobre o instituto da permissão:

Para a doutrina, o instituto se divide em permissão simples, hipótese em que não há prazo e pode ser desfeita a qualquer tempo e, de outro lado, a **permissão condicionada**, em que há prazo determinado, o que significa que sua retomada antes de findado o período gera direito à indenização. Essa última hipótese é muito próxima à concessão de uso de bem público. (grifo nosso)

Nos termos do expandido pela consultoria técnica, recomenda-se que os atos de outorga sejam realizados mediante permissão qualificada ou concessão, precedidas de licitação, ressalvados os casos excepcionais de inexigibilidade e dispensa.

Recomenda-se, também, que na hipótese de concessão de uso, o contrato seja precedido de ve-

rificação da regularidade da atividade a ser desenvolvida no bem público nos órgãos competentes, a exemplo do que ocorre com a autorização da Anatel para exploração da radiocomunicação.

Desta feita, considerando a ampla abordagem da questão e adequada análise realizada pela consultoria técnica, tendo arcabouço doutrinário e jurisprudencial, acolho o Parecer nº 121/2013 da consultoria técnica, bem como o Parecer nº 9332/2013, do Ministério Público de Contas, e passo a proferir meu voto.

Posto isso, acolho os pareceres da consultoria técnica e do Parecer do Ministério Público de Contas nº 9332/2013, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas, Dr. Alisson de Carvalho Alencar, e voto no sentido de conhecer a consulta e no mérito responder ao consulente que:

Resolução de Consulta nº __/2013.

Regulação. Telecomunicações. Competência. Autorização de serviço de radiofrequência e licenciamento de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita. Normatização operacional dada pela Anatel.

1) A Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações – LGT, deferiu à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, as competências para: administrar; normatizar; organizar; autorizar; outorgar e extinguir autorizações de serviços; licenciar e certificar o uso de equipamentos; e fiscalizar a prestação de serviços e os equipamentos destinados à exploração das atividades de telecomunicações públicas ou privadas em todo território nacional.

2) Os requisitos para verificação da necessidade ou não de outorga de autorização de uso de radiofrequências de radiação restrita, bem como de licenciamento de equipamentos de radiocomunicações, quando necessário, estão disciplinados pela Resolução Anatel nº 506/2008.

Licitações. Contratos. Uso de bem público por particular. Instalação de equipamentos de radiocomunicações em áreas ou espaços públicos. Permissão qualificada ou concessão de uso. Possibilidade.

1) É possível a instalação física de equipamentos de radiocomunicações de radiação restrita em áreas ou espaços públicos, observada a legislação específica de cada ente que detenha o domínio do bem pretendido, a qual pode ser outorgada por meio de Concessão de Uso ou de Permissão Qualificada, sendo que esta última se difere da permissão simples quando o ato estabelece condições recíprocas a serem cumpridas pela Administração e o contratado, sobretudo,

quanto à fixação de prazo para a outorga e a necessidade de investimentos financeiros por parte do permissionário.

2) A Permissão Qualificada e a Concessão de Uso, por assumirem características de contrato administrativo, devem ser outorgadas mediante prévia licitação, ou, se esta for inviável, por meio de inexigibilidade ou dispensa, conforme as disposições da Lei nº 8.666/93.

3) Deferida a outorga, por meio de Permissão Qualificada ou Concessão de Uso, o Poder Público outorgante, se pretender rescindi-la antes do termo final estipulado no respectivo contrato administrativo, em regra, terá de indenizar o permissionário ou concessionário, nos termos definidos na legislação de regência e no pacto celebrado.

4) No processo de outorga de uso de bens públicos a particulares, o Poder Público deverá exigir dos interessados a comprovação da regularidade operacional perante os órgãos ou entidades responsáveis pela normatização e fiscalização da respectiva atividade econômica a ser desenvolvida com a utilização do bem público, bem como a adequação desta atividade às normas e exigências ambientais vigentes.

É como voto e submeto à decisão deste plenário.

Cuiabá, 6 de dezembro de 2013.

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Relator

PPA pode prever valores globais para os seus programas de trabalho



Cons. Domingos Neto

“Ações previstas na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas e iniciativas definidos no PPA”

O Tribunal de Contas de Mato Grosso respondeu ao processo de consulta formulado pela Prefeitura Municipal de Sorriso, referente a questões envolvendo a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do município. O gestor questionou sobre a possibilidade de definir valores de forma global para os programas de trabalho, a exemplo do modelo adotado pelo governo federal para 2012/2015, conforme a Lei nº 12.593/2012.

Em resposta à consulta apresentada, o conselheiro relator, Domingos Neto, considerou que “é possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA”.

Ainda de acordo com a resposta, os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e ações definidos no PPA. Entretanto, “os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA”.

Resolução de Consulta nº 10/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.264-8/2013.

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 2.627/2013 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: Planejamento. PPA. Elaboração. Valores globais por programa. Detalhamento das ações na LOA. Possibilidade, desde que atendidos os requisitos do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal.

1) É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das

ações exclusivamente na LOA.

2) Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, em atendimento ao artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, a exemplo do PPA 2012-2015 da União.

3) Estrutura tradicional de PPA organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para efeito de cumprimento do artigo 165, § 1º, da Constituição Federal.

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação.

1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no

PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.

2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros.

3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.

Determinando à Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo (Sedecex) a adoção das providências necessárias para adequação do *layout* do Aplic ao entendimento adotado pelo pleno nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais e

às regras para verificação da compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim e Waldir Júlio Teis, e os conselheiros substitutos João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Valter Albano, Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo, e Isaías Lopes da Cunha, que estava substituindo o conselheiro Sérgio Ricardo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 25/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Dilceu Rossato, prefeito municipal de Sorriso, na qual solicita manifestação desta Corte de Contas sobre a elaboração do plano plurianual, nos seguintes termos:

- 1) Os municípios poderão seguir o mesmo critério estabelecido pela União e Estado, definindo seus programas em valores globais, detalhando apenas na Lei Orçamentária?
- 2) Como ficará o Aplic neste caso e a compatibilidade de ações da LDO com a LOA e com o PPA que vem sendo efetuado nas análises por esta Corte de Contas, pois hoje a LDO, que segue o PPA, limita a programação da LOA em relação a valores?
- 3) O Tribunal de Contas estará elaborando normativa ou guia a ser seguido pelos municípios?

O consulente não juntou outros documentos à consulta.

É o breve relatório.

1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Em relação aos questionamentos 1 e 2, a consulta em apreço foi formulada por autoridade legítima,

com a apresentação objetiva do quesito, versa sobre matéria de competência deste Tribunal, e foi formulada em tese, preenchendo os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Faz-se ressalva quanto ao questionamento 3, por não tratar de dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais ou regulamentares, não observando o disposto no inciso III do artigo 232 do Regimento Interno. Portanto, esta dúvida não será analisada neste parecer.

2. DA NECESSIDADE DE URGÊNCIA DE RESPOSTA À CONSULTA

Registra-se que o tema suscitado pelo consulente demanda uma resposta urgente por parte desta Corte de Contas, a uma, pela necessidade de se elaborar e aprovar o plano plurianual dos municípios para o período de 2014 a 2017, a duas, porque a mudança na estrutura do plano plurianual da União para o período 2012 a 2015 objetiva resgatar a função planejamento voltada para um modelo de administração gerencial.

Sobre esse segundo ponto, ressalta-se o interesse deste Tribunal de Contas na indução da adoção do modelo de gestão estratégica pelos seus fiscalizados. Muito embora se possa afirmar que a Corte de Contas já vem estimulando a adoção da administração gerencial pelos municípios desde 2006,

por meio da sua experiência, de suas decisões e de palestras em cursos de capacitação, foi na atual gestão 2012-2013 que o Tribunal potencializou os esforços para indução da administração gerencial aos fiscalizados, por meio da transferência de conhecimento, tecnologia e boas práticas de gestão no âmbito do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI).

Nesse sentido, a resposta a esta consulta, que trata da possibilidade de adoção de um modelo de plano plurianual que traduza o planejamento estratégico das entidades e órgãos da Administração Pública, terá como referência as ações adotadas por este Tribunal voltadas ao apoio à implantação do planejamento estratégico pelos fiscalizados em suas respectivas administrações.

3. DO MÉRITO

3.1 Da Estrutura do PPA

O primeiro questionamento do consulente refere-se à possibilidade de definição de valores de forma global no PPA, e não por ações, a exemplo do modelo de PPA adotado pela União para o período de 2012 a 2015, aprovado pela Lei nº 12.593/12.

Para resposta a esse questionamento é imprescindível compreender o novo modelo de planejamento adotado pela União na elaboração do PPA 2012-2015. Para tanto, serão analisados nos itens a seguir a estrutura de PPA adotada até 2011, a nova estrutura de PPA adotada a partir de 2012 e as razões que levaram a União à adoção desse novo modelo de planejamento, para só então passar à resposta da questão formulada pelo consulente.

3.1.1 Estrutura dos PPAs de 2000 a 2011

O plano plurianual tem por objetivo organizar a atuação governamental para execução de um projeto de desenvolvimento de médio e de longo prazo. A Constituição Federal, no § 1º do art. 167, determina que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Tem-se, portanto, o conteúdo do plano plurianual expresso na Constituição Federal, que demonstrará o conjunto de políticas públicas a ser desenvolvido e implementado por um período de

quatro anos.

O plano plurianual contribui tanto para indicar as áreas de atuação estatal, como para permitir a avaliação da sociedade e dos órgãos de controle sobre o cumprimento dos compromissos firmados pelo governo.

Muito se tem discutido acerca dos melhores modelos para elaboração dos planos plurianuais e dos demais instrumentos de planejamento de que dispõem os entes federados, a fim de se alcançar efetividade nas políticas públicas e a maximização dos resultados.

Desde 2000, ano em que foi realizada a reforma do modelo de planejamento e orçamento para adequá-lo à nova realidade da Administração Pública orientada para resultados¹, buscou-se implementarem-se políticas públicas voltadas à persecução da eficácia e da efetividade da ação pública.

A estrutura dos PPAs aprovados para o período de 2000 a 2011, orientada para a busca de resultados da atuação governamental, teve como base normativa comum a estrutura estabelecida pela Portaria MPOG nº 42/99, ainda em vigor, que regulamentou a classificação orçamentária programática nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) **Programa**, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) **Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) **Atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) **Operações Especiais**, as despesas que não

¹ De acordo com o glossário dos Principais Termos da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados (OCDE, 2002), a gestão por resultados compreende uma estratégia de gestão orientada para o desempenho, a obtenção de resultados e efeitos, ao contrário de produtos. Complementando a definição, o glossário relaciona a gestão com a inclusão de elementos estratégicos, como o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores de desempenho (OCDE, 2002).

contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função “Encargos Especiais”, os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”.

Art. 5º A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário. (grifo nosso)

Tomando-se como exemplo o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/08, têm-se os seguintes conceitos relacionados à estrutura de PPA adotada até então:

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I – Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

- a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;
- b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

II – Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em:

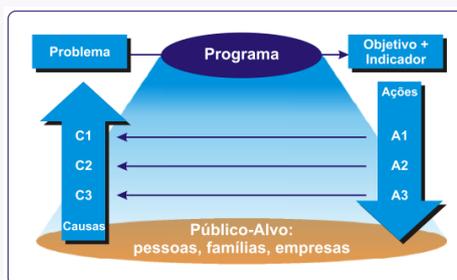
a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

O Manual de Elaboração do PPA 2008-2011² esclarece os conceitos básicos relacionados à elaboração dos programas:

A metodologia de elaboração de programas do PPA facilita a identificação dos problemas e dos segmentos sociais que devem ser alvo da intervenção governamental, estabelecendo as ações a serem implementadas e os resultados a serem alcançados. Entende-se como resultado de um programa a efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar. A figura a seguir apresenta a lógica de construção de um programa.



[...]

Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos. [...]

² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007. p. 37-39.

Deve-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está afetando o público-alvo. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema.

Identificado o problema, suas causas e o público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. [...]

Por fim, é necessário construir indicadores que permitam medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo.

O Programa é, portanto, o instrumento que **articula um conjunto de ações** (orçamentárias e não orçamentárias) **suficientes para enfrentar um problema**, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido. (grifo nosso)

Verifica-se que o elemento central da estrutura dos PPAs anteriores era o programa, que funcionava como elo entre o planejamento governamental e o orçamento. Naquele modelo, o programa articulava uma série de ações para implementação de um objetivo, que visava resolver um determinado problema afeto a uma área de atuação do Estado. Dessa forma, considerando que no modelo até então adotado o programa era limitado a um objetivo, era comum a proliferação de programas relacionados a uma determinada área de atuação do poder público.

Ademais, a estrutura anterior do PPA preocupava-se com a fixação de metas financeiras anualizadas para cada ação dos programas³, além da previsão de valores globais por programa, muito embora esses valores financeiros não limitassem a programação da Lei Orçamentária Anual (LOA).⁴

Em termos de classificação da despesa, era idêntico o nível de classificação da despesa programática do PPA ao da LOA, contemplando os níveis de programa, ação e subtítulo, representando este último a regionalização do gasto. Essas caracterís-

ticas indicavam uma sobreposição entre o planejamento e o orçamento.

Ao avaliar a estrutura anterior do PPA, Santos (2011)⁵ concluiu que esta não contribuiu para o planejamento das ações do Estado de forma estratégica; não viabilizou a ação pública adequadamente; e não conseguiu acompanhar de maneira satisfatória o cumprimento das metas estabelecidas para as ações do governo. O autor entende que o sistema de monitoramento e avaliação do plano era, na verdade, um sistema de monitoramento e avaliação da execução do orçamento.

No mesmo sentido, consta da mensagem presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015⁶ para apreciação pelo Congresso Nacional que o modelo anterior permitia a confusão entre o plano e o orçamento, conforme trecho abaixo:

Assim, as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil e, também, dos limites da estrutura anterior que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais. (grifo nosso)

Nesse rastro, apontam Navarro, Santos e Franke:⁷

Não obstante o esforço, o resultado desse arranjo foi uma sobreposição do plano ao orçamento, fato que produziu, entre outros, dois resultados negativos: baixa capacidade de diagnóstico, visto que a análise das políticas não era o foco da reforma; e redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública, uma vez que o poder das

3 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007, p. 56.

4 **Lei nº 11.653/08:**

Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º do art. 6º. (grifo nosso)

5 SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. Diálogos para o Desenvolvimento. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.) Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2011. p. 307-336.

6 BRASIL. Plano Plurianual 2012-2015. **Mensagem Presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2011. p. 112. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

7 NAVARRO, Cláudio Alexandre de Arêa Leão; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos; FRANKE, Fernando Daniel. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 2, nº 1, p. 24-47, 2012. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 1 abr. 2013.

estruturas orçamentárias prevaleceu na delimitação do PPA.

Em busca de uma possível solução, o governo federal alterou a forma de elaboração do PPA 2012-2015 para resgatar a função de planejamento na Administração Pública Federal e buscar formas mais eficazes para o monitoramento e avaliação do PPA.

3.1.2 Estrutura do PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 da União apresenta modificações substanciais em relação ao modelo adotado até então, conforme estrutura definida na Lei nº 12.593/12:

Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I – Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II – Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Parágrafo único. Não integram o PPA 2012-2015 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

Art. 6º O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

§ 1º O Objetivo expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

I – Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;

II – Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III – Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

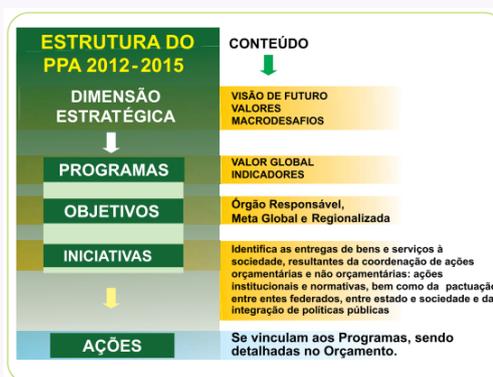
§ 3º O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos Objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de

outras fontes.

§ 4º O Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimento, quando seu custo total superar aquele valor. (grifo nosso)

A principal inovação do PPA 2012-2015 foi a criação de programas temáticos, objetivos e iniciativas (dimensão tática do planejamento), em substituição à estrutura de programas e ações (dimensão operacional do planejamento) que existia no modelo anterior, aproximando o instrumento atual das questões estratégicas que envolvem a implementação das políticas públicas.

Segue representação gráfica da estrutura do PPA 2012-2015 constante da mensagem presidencial de encaminhamento do Plano ao Congresso Nacional, no capítulo que trata dos avanços do novo modelo:⁸



No novo modelo, o programa deixa de representar um conjunto de ações articuladas para se alcançar um objetivo, e passa a expressar os objetivos e iniciativas do governo em relação a um determinado tema de atuação das políticas públicas, conforme conceito extraído do Manual de Elaboração do PPA 2012-2015⁹, *verbis*:

O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Po-

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília: MP, 2011. p. 116.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011. p. 11, 16.

líticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.

A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

[...]

O **Programa Temático** articula um conjunto de Objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo. (grifo nosso)

Para Navarro, Santos e Franke:¹⁰

Os programas temáticos são a expressão do diagnóstico sobre os desafios do país. Eles foram estruturados a partir da ênfase na análise de políticas no sentido de permitir a recuperação de uma capacidade de reflexão que o orçamento-programa teve limites para produzir.

Além dos Programas Temáticos, o Plano apresenta um conjunto de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado que contemplam as despesas destinadas ao apoio e à manutenção da ação governamental ou, ainda, àquelas não tratadas nos Programas Temáticos. De forma geral, cada Ministério ou Secretaria equiparada a Ministério tem um único programa dessa natureza.

Na busca pela valorização da função planejamento e de um caráter mais estratégico para o Plano, a nova estrutura de PPA não contempla mais as ações, as quais devem constar da LOA, devidamente vinculadas às iniciativas do PPA, mantendo, assim, a compatibilidade do orçamento anual com o plano plurianual, tudo nos termos do Manual de Elaboração do PPA 2012-2015.¹¹

¹⁰ NAVARRO, *Op. cit.*, p. 32.

¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011. p. 9.

O presente documento apresenta as orientações para a elaboração do PPA 2012–2015, que expressam a introdução de alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, e qualifica a comunicação com a sociedade.

As categorias a partir das quais o Plano se organiza foram redesenhadas. O binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, dá lugar a Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, tornando-se a Ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. Com isso, define-se uma relação de complementaridade entre os instrumentos, sem prejuízo à integração. O Plano tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático [macrodesafios, programas, objetivos e iniciativas], e o Orçamento responde pela organização no nível operacional [ações]. (grifo nosso)

Dessa forma, o programa deixa de ser o elo entre o planejamento e o orçamento, passando a iniciativa a exercer essa função, de forma que as ações, previstas exclusivamente na LOA, devem estar vinculadas às iniciativas previstas no PPA, garantindo a compatibilidade do orçamento com o planejamento.

Nessa esteira, o novo modelo de PPA não comporta metas financeiras por ações, mas apenas o valor financeiro global de cada programa, que representa a estimativa dos recursos necessários à consecução dos objetivos relacionados ao tema de governo (programa) no período de vigência do Plano. Dessa forma, o detalhamento dos recursos financeiros necessários à execução das ações é estabelecido na LOA como decorrência lógica do novo modelo de orçamento e planejamento.

Importante destacar que, além do desdobramento do PPA em programas, objetivos e iniciativas, deve-se mencionar a existência de dois atributos fundamentais dos programas e dos objetivos: os indicadores e metas.

Os indicadores são atributos dos programas e visam permitir a identificação e aferição, periodicamente, dos aspectos relacionados ao programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação. Apurado periodicamente, auxilia o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação do programa. O Indicador é composto pelos seguintes atributos: de-

nominação, fonte, unidade de medida e índice de referência.¹²

As metas são atributos dos objetivos. É uma medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas¹³. Diferentemente dos indicadores, as metas não integram a estrutura anterior de PPA.

Registra-se que as classificações funcional (função e subfunção: xx.xxx) e programática (programa e ação: xxxx.xxxx) instituídas pela Portaria MPOG nº 42/99, ainda em vigor, foram mantidas nas leis orçamentárias aprovadas sob a vigência do PPA 2012-2015. Embora tenha mantido a mesma estrutura da classificação da despesa programática, vislumbra-se a necessidade de sua ampliação, uma vez que, por meio do novo modelo de PPA, criaram-se mais dois níveis de agregação das despesas: os objetivos e as iniciativas.

Por fim, observa-se ainda que, apesar da diminuição do número de programas e da retirada das ações orçamentárias do plano, não houve diminuição do seu detalhamento, em razão da criação de mais dois níveis de agregação das despesas: objetivos e iniciativas, de forma que o plano, no atual modelo adotado pela União, atende ao conteúdo exigido pelo § 1º do art. 165 da CF para o PPA, consistente nas diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública.

3.1.3 Da adoção da nova estrutura do PPA pelos municípios

Feitas as considerações acima, passa-se à análise do primeiro questionamento do consulente, que se refere à possibilidade de os municípios estabelecerem valores globais para os programas previstos no PPA, com transferência das ações orçamentárias para a LOA, a exemplo do PPA 2012-2015 da União.

Para tanto, deve-se atentar para o conteúdo do PPA estabelecido pelo § 1º do art. 165 da Constituição Federal, *verbis*:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para

as relativas aos programas de duração continuada. (grifo nosso)

Do texto constitucional depreende-se que o PPA deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, de maneira que a estrutura adotada deve evidenciar esses atributos de forma satisfatória.

Sendo assim, ao se considerar a estrutura de PPA adotada pela União no período de 2000 a 2011, entende-se que não era possível a exclusão das ações do Plano, com sua definição exclusivamente na LOA, em razão de que a estrutura do planejamento no PPA, que ficaria limitada ao enunciado do programa, sem as respectivas ações, não evidenciaria de forma satisfatória as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para o respectivo período (o plano ficaria excessivamente amplo).

No entanto, ao se considerar o novo modelo adotado pela União no PPA 2012-2015, organizado na forma de programas, objetivos, metas e iniciativas, verifica-se a possibilidade de se transferir as respectivas ações (projetos e atividades) para o orçamento (LOA), de forma que o PPA poderia contemplar apenas os valores globais por programa, uma vez que a organização do Plano em programas, objetivos, metas e iniciativas evidenciaria de maneira satisfatória as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para o respectivo período.

Diante do exposto, conclui-se que é possível aos municípios estabelecerem os programas do PPA 2014-2017 com valores globais, por esfera orçamentária e natureza de despesa, detalhando-os por meio de ações apenas na LOA, desde que adotada estrutura semelhante ao modelo do PPA 2012-2015 da União, organizado por programas, objetivos, metas e iniciativas, observados, no que couber, os conceitos e atributos estabelecidos na Lei nº 12.593/2012 e nos manuais de orientação para elaboração do PPA 2012-2015 da União.

Entende-se, ainda, que a utilização do novo modelo pelos demais entes da federação é indispensável para possibilitar a mudança cultural e efetiva participação de todos os envolvidos no planejamento e na execução dos instrumentos de planejamento, para que a atuação estatal conceda respostas efetivas às demandas sociais.

Ademais, a ação autônoma, mas coordenada, entre União, Estados e Municípios, tendo início com a utilização da mesma estrutura de planejamento, facilitará a integração dos entes federativos para soluções de problemas estruturais, muitas vezes históricos, que precisam ser resolvidos com

¹² Orientações, *Op. cit.*, p. 18.

¹³ Orientações, *Op. cit.*, p. 24.

urgência e que constituem entraves ao desenvolvimento da nação.

Nestes termos, o governo federal, por meio da cartilha “Programa de Apoio à Elaboração dos PPAs Municipais”¹⁴ incentiva a elaboração do plano plurianual nos mesmos moldes realizados pelo PPA 2012-2015 da União, conforme texto abaixo:

O futuro aponta para a consolidação de um sistema nacional de planejamento, que favoreça a cooperação em torno das políticas públicas expressas nos PPAs dos entes federados, integrando as possibilidades de desenvolvimento sinérgico entre o plano federal, estadual, e municipal, todos baseados no território.

[...]

Diante disso, o novo modelo do PPA federal carrega enormes possibilidades de, sendo adotado em nível local, favorecer essas convergências de políticas públicas e integrar a federação, contribuindo para elevar o patamar de desenvolvimento do Brasil.

Por fim, registra-se que a adoção da nova estrutura de PPA, voltada para o fortalecimento do planejamento estratégico na Administração Pública, alinha-se aos esforços deste Tribunal no fomento da administração gerencial junto aos fiscalizados.

3.2 Da Compatibilidade da LOA com a LDO e o PPA

Por meio do questionamento 2, o consulente indaga sobre a compatibilidade entre a LOA, LDO e PPA, bem como se esses dois últimos instrumentos de planejamento limitam a programação orçamentária na LOA.

Para responder a essas questões, seguem os dispositivos constitucionais que tratam do conteúdo e da compatibilidade entre as peças de planejamento:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as

relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...]

Art. 166. [...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

[...]

Art. 167. [...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, de se estabelecer a necessidade de compatibilidade entre as peças de planejamento, seguem os dispositivos da Lei Complementar nº 101/00:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar [...].

[...]

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição. (grifo nosso)

¹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília, 2013.

p. 18. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

Diante dos dispositivos constitucionais e legais supracitados, não há dúvidas de que a LOA, LDO e PPA devem ser compatíveis entre si, contudo, dúvidas há em relação à forma que se deve dar essa compatibilização, as quais podem ser resumidas nos seguintes questionamentos:

- a) a LOA e a LDO ficam limitadas apenas às diretrizes, objetivos e metas definidos no PPA, ou ficam limitadas também aos valores financeiros estabelecidos no plano plurianual por programa ou por ação?
- b) a compatibilidade da LOA com a LDO significa que todas as categorias de programação previstas na LOA devem constar do anexo de prioridades e metas da LDO?
- c) a LDO, ao estabelecer as prioridades e metas, deve prever os respectivos recursos financeiros? E, se previstos, a meta financeira da LDO limita a programação orçamentária na LOA?

A resposta a esses questionamentos depende do conteúdo constitucional previsto para as peças de planejamento supracitadas, que pode ser resumido da seguinte forma:

- a) o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos;
- b) a LDO estabelece, dentre outras matérias, as prioridades e metas, dentre os objetivos e metas constantes no PPA, a serem contemplados na elaboração da LOA;
- c) a LOA estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro, não podendo conter programa ou ação que não esteja previsto no PPA, e devendo prever e estabelecer as dotações suficientes para o alcance das prioridades e metas estabelecidas na LDO.

Dessa forma, verifica-se que a função alocativa de recursos é própria da LOA, e o PPA e a LDO, mesmo que venham a estabelecer recursos financeiros, não devem limitar a programação orçamentária da LOA.

Nesse sentido, os valores consignados no PPA são meramente estimativos, e nem poderia ser diferente, tendo em vista o caráter quadrienal do plano e a dificuldade de se estimarem valores precisos para sua implementação, de forma que, se os valores estabelecidos no PPA limitassem a programação da LOA, isso burocratizaria o processo de planejamento governamental, o que não parece compa-

tível com o modelo de administração gerencial e com a Constituição Federal.

Dessa forma, conclui-se que a compatibilização da LOA e da LDO com o PPA significa que os programas e/ou ações previstos na LDO e na LOA devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas e iniciativas estabelecidas no PPA para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No entanto, os valores previstos no PPA, seja global ou detalhado, não limitam a programação orçamentária na LOA.

Esse tem sido o entendimento adotado pela União quando da elaboração de seus PPAs, conforme dispositivos legais citados a seguir, não tendo sido detectado qualquer apontamento do TCU em relação a esse entendimento.

Lei nº 12.593/2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015

Art. 9º O Valor Global dos Programas, as Metas e os enunciados dos Objetivos não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias e nas leis de crédito adicional.¹⁵

Lei nº 11.653/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011

Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º do art. 6º. (grifo nosso)

Já em relação à compatibilização da LOA com a LDO, deve-se considerar que cabe a esta última a função de intermediação do planejamento de médio prazo (PPA) com o planejamento de curto prazo (LOA), destacando as prioridades e metas para o exercício subsequente que vão direcionar a alocação de recursos no orçamento anual.

As prioridades e metas para o orçamento subsequente são fixadas em anexo específico da LDO,

¹⁵ Entende-se que apenas os valores financeiros previstos no PPA, por programas ou por ações, não limitam a programação da despesa na LOA, em razão da natureza estimativa dos valores prescritos no PPA e de que a função de fixação das dotações orçamentárias é característica da LOA. Já em relação aos objetivos e metas constantes do PPA, entende-se que constituem limitação à programação e execução das despesas expressas nas leis orçamentárias, pois, caso contrário, estar-se-ia admitindo despesas incompatíveis com as diretrizes, objetivos e metas do PPA.

e consistem na definição dos programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações – de acordo com a estrutura do PPA – que devem ser priorizadas na elaboração e execução da LOA, dispensando a fixação de valores financeiros, os quais deverão constar da LOA em montante suficiente para atendimento das prioridades e metas da LDO.

Ademais, a compatibilidade da LOA com a LDO não significa que toda a programação da LOA deve estar prevista no anexo de prioridades e metas da LDO, mas tem por pressuposto que, quando da elaboração, aprovação e execução da LOA, deve-se atender prioritariamente os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos na LDO e, uma vez atendidas tais despesas, é possível contemplar outras despesas na LOA não previstas na LDO, desde que compatíveis com o PPA.

Dessa forma, conclui-se que as prioridades e metas estabelecidas na LDO devem ter precedência na alocação de recursos do orçamento anual, contudo não constituem limites para programação da despesa na LOA.

Essa tem sido a solução adotada nas LDOs da União, conforme segue:

Lei nº 12.309/2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011

Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2011, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e às constantes do Anexo VII desta Lei¹⁶, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2011, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Lei nº 12.708/2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V e as de funcionamen-

to dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil sem Miséria – PBSM e ao Anexo VII desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa. (grifo nosso)

Importante destacar que, da análise dos pareceres sobre as contas de governo do presidente da República, não foi detectada recomendação ou determinação do Tribunal de Contas da União questionando a falta de previsão de valores financeiros na LDO ou a previsão de que as prioridades e metas nela estabelecidas têm precedência, mas não vinculam a alocação de recursos orçamentários na LOA.

Foi observado da análise dos referidos pareceres que a preocupação do Tribunal de Contas da União gira em torno da pouca importância conferida às prioridades e metas estabelecidas na LDO, tendo em vista o baixo percentual de execução das ações relacionadas como prioritárias, o que tem ensejado ressalvas às contas com a consequente recomendação à Presidência da República para que adote as medidas que se fizerem necessárias para que sejam efetivamente priorizadas as execuções das ações definidas como prioritárias na LDO.¹⁷

Posto isso, resta concluir que:

- a) Os programas e ações orçamentárias previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.
- b) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não havendo necessidade de fixação de valores financeiros.
- c) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual,

¹⁶ O Anexo de Prioridades e Metas da LDO para o exercício de 2011 da União previa as metas físicas por objetivo de governo, programa, ações e produtos, de acordo com a estrutura do PPA 2008-2011, não havendo previsão de valores financeiros.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República referentes ao exercício de 2011**. Brasília: TCU, 2012. p. 70-79.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República referentes ao exercício de 2009**. Brasília: TCU, 2010. p. 64-72.

contudo não constituem limites para programação da despesa na LOA.

3.3 Da Adequação do Aplic

Ainda em relação ao questionamento 2, o consulente pergunta se o *layout* do Aplic estaria compatível com os conceitos a serem definidos na resolução de consulta decorrente deste processo.

Sobre o ponto, esta consultoria técnica entende que não é apropriada a definição das regras de *layout* do Aplic por meio de processo de consulta, a uma porque tal matéria não se refere à dúvida sobre a interpretação ou aplicação de dispositivos legais ou regulamentares (art. 232, III, RITCE-MT), e, a duas, porque tal matéria é de competência da Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo (Sedecex).

Sendo assim, caso o Pleno decida em conformidade com este parecer, sugere-se que seja determinado à Sedecex, por meio da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), que sejam promovidos os estudos e as consequentes alterações no *layout* do Aplic, visando adequá-lo ao entendimento adotado pelo Tribunal nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais para o período de 2014 a 2017 e às regras de compatibilização entre o PPA, LDO e LOA.

4. CONCLUSÃO

Diante dos argumentos acima, e considerando que:

- a) há necessidade de se dar uma resposta urgente à consulta, em razão do curto prazo que os municípios têm para elaborar e aprovar o plano plurianual para o período de 2014 a 2017;
- b) a mudança na estrutura do plano plurianual da União para o período 2012 a 2015 objetiva resgatar a função planejamento voltada para um modelo de administração gerencial com base no planejamento estratégico;
- c) a principal inovação do PPA 2012-2015 foi a criação de programas temáticos, objetivos e iniciativas (dimensão tática do planejamento), em substituição à estrutura de programas e ações (dimensão operacional do planejamento) que existia no modelo anterior, aproximando este instrumento das questões estratégicas que envolvem a implementação das políticas públicas;

- d) na busca pela valorização da função planejamento e de um caráter mais estratégico para o plano, a nova estrutura de PPA não contempla mais as ações, as quais devem constar exclusivamente da LOA, devidamente vinculadas às iniciativas do PPA, mantendo, assim, a compatibilidade do orçamento anual com o plano plurianual;
- e) o novo modelo de PPA não comporta metas financeiras por ações, mas apenas o valor financeiro global de cada programa, que representa a estimativa dos recursos necessários à consecução dos objetivos relacionados ao tema de governo no período de vigência do plano;
- f) apesar da diminuição do número de programas e da retirada das ações orçamentárias do plano, não houve diminuição do seu detalhamento, em razão da criação de mais dois níveis de agregação das despesas, consistentes nos objetivos e iniciativas, de forma que o plano, no atual modelo adotado pela União, representa satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, atendendo o disposto no § 1º do art. 165 da CF;
- g) ao se considerar a estrutura anterior de PPA adotada pela União no período de 2000 a 2011, entende-se que não era possível a exclusão das ações do Plano, com sua definição exclusivamente na LOA, em razão de que a estrutura do planejamento no PPA – que ficaria limitada ao enunciado do programa, sem as respectivas ações – não evidenciaria de forma satisfatória as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para o respectivo período;
- h) ao se considerar o novo modelo adotado pela União no PPA 2012-2015, organizado na forma de programas, objetivos, metas e iniciativas, verifica-se a possibilidade de se transferir as respectivas ações (projetos e atividades) para o orçamento (LOA), de forma que o PPA poderia contemplar apenas os valores globais por programa, uma vez que a organização do Plano em programas, objetivos, metas e iniciativas evidenciaria de forma satisfatória as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para o respectivo período;
- i) é possível aos municípios estabelecerem os programas do PPA 2014-2017 com valores globais, por esfera orçamentária e natureza de despesa, detalhando-os por meio de

- ações apenas na LOA, desde que adotada estrutura semelhante ao modelo do PPA 2012-2015 da União, organizado por programas, objetivos, metas e iniciativas;
- j) a adoção da nova estrutura de PPA, voltada para o fortalecimento do planejamento estratégico na Administração Pública, alinhada aos esforços deste Tribunal no fomento da administração gerencial junto aos fiscalizados;
 - k) os programas e ações orçamentárias previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA;
 - l) a LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não havendo necessidade de fixação de valores financeiros;
 - m) as prioridades e metas estabelecidas na LDO devem ter precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo não constituem limites à programação da despesa na LOA;
 - n) no caso de ratificação do entendimento posto neste parecer, devem ser promovidos os estudos e as consequentes alterações no *layout* do Aplic visando adequá-lo ao entendimento adotado pelo Tribunal nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais para o período de 2014 a 2017 e às regras de compatibilização entre o PPA, LDO e LOA.

Considerando ainda que não existe prejulgado neste Tribunal que responda à dúvida suscitada pelo consulente, sugere-se ao Tribunal Pleno, caso ratifique o teor deste parecer, que:

- 1) seja aprovada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ____/2013.

Planejamento. PPA. Elaboração. Valores globais por programa. Detalhamento das ações na LOA. Possibilidade, desde que atendidos os requisitos do art. 165, § 1º, da CF.

- 1) É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das

ações exclusivamente na LOA.

- 2) Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, a exemplo do PPA 2012-2015 da União.
- 3) A estrutura tradicional de PPA organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para efeito de cumprimento do art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação.

- 1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.
- 2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros.
- 3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.

- 2) seja determinado à Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo (Sedecex), por meio da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), a adoção das providências necessárias para adequação do *layout* do Aplic ao entendimento adotado pelo Pleno nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais e às regras para verificação da compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA.

Cuiabá-MT, 9 de abril de 2013.

Bruna Zimmer

Técnica 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 2.627/2013

[...]

CONCLUSÃO

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

- a) pelo conhecimento da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- 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. Planejamento. PPA. Elaboração. Valores globais por programa. Detalhamento das ações na LOA. Possibilidade, desde que atendidos os requisitos do art. 165, § 1º, da CF.

1) É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA.

2) Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, a exemplo do PPA 2012-2015 da União.

3) A estrutura tradicional de PPA organizada em

programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para efeito de cumprimento do art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação.

1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.

2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros.

3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de abril de 2013.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Razões do Voto

Egrégio Plenário,

De início, acolhendo os Pareceres Técnico e Ministerial, profiro o juízo positivo de admissibilidade da presente consulta formulada por autoridade legítima, prefeito municipal de Sorriso, conhecendo somente os questionamentos 1 e 2 por se referirem à dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, em atenção aos requisitos regimentais do artigo 48 e seguintes

da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 232 e seguintes da Resolução nº 14/2007.

Passo então à análise de mérito da presente consulta.

O consulente indaga quanto à aplicação e interpretação, por ocasião da elaboração do PPA do município de 2014/2017, da Lei Federal nº 12.593, que instituiu o PPA da União para o período de 2012/2015, do PPA do Estado de Mato Grosso e do Manual “Agenda de Desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração de PPA’s Municipais”.

país”, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os quais estabelecem critérios diferentes quanto à valoração de programas.

Diante disso, o consulente formula os seguintes questionamentos que se referem à matéria de competência desta Corte de Contas:

- 1) Os municípios poderão seguir o mesmo critério estabelecido pela União e Estado, definindo seus programas em valores globais, detalhando-os apenas na Lei Orçamentária?
- 2) Como ficará o Aplic neste caso e a compatibilidade de ações da LDO com a LOA e com o PPA que vem sendo efetuado nas análises por esta Corte de Contas, pois hoje a LDO, que segue o PPA, limita a programação da LOA em relação a valores?

A consultoria técnica, com muita propriedade, respondeu aos questionamentos do consulente, tecendo um retrospecto acerca da estrutura do PPA adotado pela União até 2011 para que se permita compreender o novo modelo de planejamento desse ente, instituído a partir de 2012, e sua aplicação no âmbito dos municípios.

Anteriormente, a estrutura do PPA de 2000 a 2011 da União pautava-se na Portaria MPOG nº 42/99, ainda em vigor, que regulamenta a classificação orçamentária programática das ações e as classifica em Programas, Projetos, Atividades e Operações Especiais. Essa estrutura do PPA preocupava-se com a fixação de metas financeiras anuais para cada ação dos programas e a sua classificação de despesa era idêntica à da LOA, características essas que indicavam uma sobreposição do plano ao orçamento.

A nova forma de elaboração do PPA 2012/2015 visa resgatar a função de planejamento na Administração Pública, tendo como inovação principal:

- a) substituição de estrutura de programas e ações por programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas;
- b) não contemplação das ações, as quais devem constar na LOA, mas de forma compatível às iniciativas do PPA; e,
- c) fixação do valor financeiro global de cada programa e não mais fixação de metas financeiras por ação, detalhamento esse que ficou ao encargo somente da LOA.

A consultoria técnica ressalta, ainda, que o próprio governo federal incentiva os municípios a elaborarem seus PPAs nos moldes preconizados pelo PPA 2012/2015 da União, ao editar a cartilha “Programa de Apoio à Elaboração dos PPAs Mu-

nicipais”.

Feitas essas explanações, respondendo ao primeiro questionamento do consulente e comungando com o parecer técnico, os municípios podem estabelecer no PPA 2014/2017 os programas por valores globais, detalhando-os por meio de ações apenas na LOA, desde que adotada estrutura semelhante à do PPA 2012/2015 da União, o qual é organizado em programas, objetivos, metas e iniciativas que evidenciam de forma satisfatória a estrutura prevista no § 1º do art. 165 da CR.

Quanto à forma de compatibilização entre o PPA, LDO e LOA, questionada pelo consulente no item 2, a equipe técnica enfatizou, em síntese, que “os programas e/ou ações previstos na LDO e na LOA devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas e iniciativas estabelecidas no PPA para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No entanto, os valores previstos no PPA, seja global ou detalhado, não limitam a programação orçamentária na LOA”.

Além disso, as prioridades e metas estabelecidas na LDO dispensam a fixação de valores financeiros, os quais deverão constar na LOA e esta prever, ainda, outras despesas não previstas na LDO, desde que compatíveis com PPA.

Assim sendo, respondendo ao questionamento 2, a consultoria técnica conclui que:

- a) os programas e ações orçamentárias previstas na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidas no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA;
- b) a LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não havendo necessidade de fixação de valores financeiros;
- c) as prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo não constituem limites para programação da despesa na LOA.

Ainda no que concerne ao *layout* do Aplic frente a essa nova estrutura do planejamento, também questionado, a consultoria técnica sugeriu, por não ser matéria de sua competência, que a Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo (Sedecex) realize estudos e as consequentes alterações no *layout* visando

adequá-lo ao entendimento adotado pelo Tribunal nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais para o período de 2014 a 2017 e às regras de compatibilização entre o PPA, LDO e LOA.

Com efeito, acompanhando o parecer da consultoria técnica, que com muita propriedade respondeu aos questionamentos do consulente, e acolhendo o parecer ministerial, entendo que a presente consulta deva ser conhecida e, no mérito, respondida nos exatos termos do parecer técnico a título de orientação ao consulente, com inserção, na Consolidação de Entendimentos Técnicos, do verbete sugerido pela consultoria.

VOTO

Posto isso, acolho o Parecer nº 2.627/2013, do Ministério Público de Contas, e VOTO pelo conhecimento da presente consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Sorriso e, no mérito, que ela seja respondida nos termos do Parecer Técnico nº 025/2013, com a inserção, na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte de Contas, do seguinte verbete de resolução:

Resolução de Consulta nº ____/2013. Planejamento. PPA. Elaboração. Valores globais por programa. Detalhamento das ações na LOA. Possibilidade, desde que atendidos os requisitos do art. 165, § 1º, da CF.

- 1) É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA.
- 2) Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas, a exemplo do PPA 2012-2015 da União.
- 3) A estrutura tradicional de PPA organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para efeito de cumprimento do art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

Planejamento. PPA, LDO e LOA. Compatibilidade. Limites à programação. Diretrizes para verificação.

- 1) Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com os programas,

objetivos, metas, iniciativas e/ou ações definidos no PPA, contudo, os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA.

2) A LDO deve indicar os programas, objetivos, metas, iniciativas e/ou ações previstos no PPA que devem ser tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA, não sendo obrigatória a fixação de valores financeiros.

3) As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência na alocação de recursos e na execução do orçamento anual, contudo, não constituem limites à programação da despesa na LOA.

VOTO, ainda, que seja determinado à Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo (Sedecex) a adoção das providências necessárias para adequação do *layout* do Aplic ao entendimento adotado pelo Pleno nesta consulta, correspondente à estrutura dos PPAs municipais e às regras para verificação da compatibilidade entre o PPA, LDO e LOA.

É o voto.

Tribunal de Contas, maio de 2013.

Conselheiro Domingos Neto

Relator

Requisitos para não incluir serviços terceirizados em despesas com pessoal



Cons. Sérgio Ricardo

“As despesas com contratos de terceirizações lícitas podem não ser incluídas no cálculo de despesa com pessoal imposto pela LRF, desde que observados os requisitos”

Os serviços de transporte escolar e vigilância, quando terceirizados, podem não fazer parte do cálculo de gastos com pessoal. Ao responder à consulta da Prefeitura de Sinop, o Tribunal de Contas de Mato Grosso apresentou o entendimento legal a respeito da possibilidade de exclusão dos gastos com contratos de terceirizações lícitas no cálculo do limite de despesas com pessoal imposto pela LRF.

O voto do conselheiro relator Sérgio Ricardo estabeleceu como requisitos cumulativos necessários para que uma atividade terceirizada não possa ser incluída no cálculo das despesas com pessoal que: as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; 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 total ou parcialmente extintos; e, não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

Resolução de Consulta nº 29/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.713-6/2013.

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 6.361/2013, do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente nos seguintes termos:

EMENTA: Prefeitura Municipal de Sinop. Consulta. Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Terceirização lícita. Requisitos.

1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal:

a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;

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 total ou parcialmente extintos; e,

c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF.

Pessoal. Despesa com Pessoal. Mão de obra terceirizada. Serviços de vigilância. Possibilidade. Requisitos. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos

do quadro de pessoal para este fim específico; e, **b**) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Pessoal. Despesa com Pessoal. Mão de obra terceirizada. Transporte escolar. Possibilidade. Requisitos. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: **a**) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, **b**) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Revoga-se o Acórdão nº 1.312/2006.

Encaminhe-se ao consulente cópia do relatório e voto do relator, bem como a íntegra do Parecer nº

039/2013 da consultoria técnica. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

O voto do conselheiro relator Sérgio Ricardo foi lido pelo conselheiro substituto João Batista Camargo.

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

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 39/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Sinop, Sr. Juarez Costa, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a inclusão de gastos com terceirizações no cálculo da despesa com pessoal, nos seguintes termos:

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua despesa total com pessoal, e observa em seu §1º que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras despesas de Pessoal”.

Considerando que o Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (5ª edição, páginas 511 e 512) trata de forma clara a legalidade da terceirização de coleta de lixo e seu enquadramento como gasto com pessoal, o questionamento que se faz é o seguinte:

Os contratos que seguem abaixo também deve [sic] ter sua mão de obra incluída no cálculo da despesa com pessoal?

- contrato de terceirização de transporte escolar;
- contrato de terceirização de vigilância desarmada;
- contrato de terceirização para realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público;
- contrato de terceirização para desenvolvimento de programas assistenciais de iniciativa federal, tais como: Acessuas, Projovem.

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 apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução Normativa nº 14/2007.

Segue a análise de mérito.

2. DO MÉRITO

O consulente traz indagações acerca da inclusão de despesas com mão de obra terceirizada no cálculo de gastos com pessoal, particularmente aquelas referentes aos seguintes contratos: transporte escolar; vigilância desarmada; realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público; e desenvolvimento de programas assistenciais de iniciativa federal, tais como Acessuas, Projovem, dentre outros.

Para melhor compreensão, base conceitual e solução, o parecer será dividido em subtemas abor-

dando as considerações gerais sobre os gastos com pessoal; a legalidade da terceirização e sua inclusão no cálculo da despesa com pessoal; os requisitos para exclusão ou inclusão do valor gasto com contratos de terceirização na despesa com pessoal; e, por fim, a análise, caso a caso, dos contratos citados pelo consulente.

Deve-se ressaltar que a análise desses subtemas constitui pressupostos indispensáveis para as conclusões sobre os questionamentos propostos pelo consulente, que poderão servir de fundamento futuro para análise de outras hipóteses de contratos de terceirização que venham a surgir em casos concretos percebidos pelos fiscalizados do TCE-MT.

2.1 Considerações iniciais sobre gasto com pessoal e terceirização de serviços

Diante da necessidade de fornecer serviços eficientes à população, incluindo neste conceito a redução de custos com a melhoria qualitativa dos produtos oferecidos à sociedade, não é mais possível admitir uma Administração Pública que permite a investidura ilimitada de servidores e empregados públicos no seu quadro de pessoal, engessando a atuação do gestor, no que diz respeito à realização de gastos em áreas mais essenciais.

Por isso, os limites dos gastos com pessoal ativo e inativo constituem-se em preocupação do legislador constitucional ao prever que lei complementar definiria sua forma de cálculo, consoante à redação do art. 169, que transcrevemos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Para cumprimento do regramento constitucional, foi publicada a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com direcionamento central prevendo que o gestor público deve implementar ações planejadas e transparentes, capazes de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º).

Sobre os limites dos gastos com pessoal, a LRF dispôs sobre quais despesas deveriam ser incluídas, nos seguintes termos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos

eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. (grifo nosso)

Percebe-se que, além dos gastos com ativos, inativos, pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como com encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência, devem ser incluídos na despesa total com pessoal os gastos com mão de obra terceirizada, quando esta vier a substituir servidor ou empregado público.

Ao visualizar a substituição de servidores e empregados públicos por mão de obra executada por pessoas não afetas à Administração, em regime de terceirização de serviços, bem como o seu impacto no limite da despesa com pessoal, Caetano e outros¹ propuseram:

Realmente, pessoas assim contratadas não são pessoal do Poder Público e a Lei efetivamente não disse que eram; apenas estabeleceu que quando estiverem em substituição de servidores e empregados público, as despesas correspondentes serão contabilizadas como “outras despesas de pessoal”, adentrando o cálculo para apuração das despesas nesse setor, devendo respeitar o limite que se verá a seguir.

A norma desceu a aspectos práticos, buscando coibir subterfúgios destinados a maquiar despesas e a permitir a fuga do limite estabelecido.

Este Tribunal de Contas já possui prejulgados referentes à inclusão de gastos com contratos de terceirização na despesa com pessoal, quando ocorrer a substituição de servidores públicos, conforme segue:

Acórdão nº 1.134/2001 (DOE 27/08/2001). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Substituição

¹ CAETANO, Walter Penninck. **O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Mageart, 2000. p. 51.

de mão de obra. Assessorias jurídica e contábil. Encargos Sociais. Inclusão no limite.

1) As despesas relativas à contratação de assessorias jurídica e contábil para substituição de mão de obra ou prestação de serviços de caráter continuado e com subordinação integram o cálculo das despesas com pessoal para efeito de apuração do cumprimento do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2) Quaisquer encargos sociais de responsabilidade da administração, na condição de empregadora, serão computados no limite máximo de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

Resolução de Consulta nº 20/2010 (DOE 29/04/2010). Pessoal. Limite. Serviços de terceiros – Pessoa Física. Não-inclusão no cálculo do limite de despesas com pessoal – LRF, ressalvados os casos de substituição de servidor.

As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, ressalvados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento. (grifo nosso)

Tais julgados são importantes como referência inicial para o desenvolvimento deste parecer, uma vez que, ao tratarem da substituição de mão de obra na Administração, estabelecem requisitos para o enquadramento no cômputo da despesa com pessoal. Dessa forma, a substituição de servidor, a prestação de serviços de caráter continuado e com subordinação, devem ser relevadas para o enquadramento no gasto com pessoal.

Feitas estas considerações preambulares, aborda-se no próximo item a terceirização no serviço público e a repercussão dos gastos decorrentes no limite de despesas com pessoal.

2.2 Legalidade da terceirização e sua inclusão no cálculo da despesa com pessoal

O fenômeno da terceirização foi delineado, por meio de legislação federal, no segmento público, a partir do Decreto-Lei nº 200/67², com a Lei nº

5.645/70³ e com o Decreto nº 2.271/97⁴. Já em relação aos segmentos público e privado, cita-se a Lei do Trabalho Temporário, Lei nº 6.019/74⁵, e, quase uma década adiante, em 1983, a edição da Lei nº 7.102/83⁶, que dispôs sobre o trabalho de vigilância bancária (permanente).

No entanto, foi especialmente na década de 90 que a terceirização tomou a dimensão que hoje conhecemos, quando a globalização e a crise econômica mundial tornaram o mercado interno mais frágil, exigindo maior produtividade com menor custo para competir com o mercado externo.

Para a Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 exigiu prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo público, dispondo ser nula a contratação que não seguir tal comando, excepcionando, contudo, as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração⁷. Admitiu, ainda, a hipótese de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Como se percebe, a Constituição Federal não contemplou a terceirização de serviços como medida alternativa à contratação de pessoal para o desempenho de serviços a cargo do Estado, de forma que essa modalidade de contratação de serviços na Administração Pública enfrentou uma série de

3 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>.

4 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>.

5 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>.

6 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7102.htm>.

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

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

2 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>.

objeções, principalmente em razão de sua possível incompatibilidade com a Constituição Federal.

Sobre essa questão, deve-se destacar que o objetivo da contratação de pessoal é a execução de atividades necessárias à prestação de serviços públicos, ressaltando-se que o termo “serviço público” é normalmente concebido como **toda atividade administrativa desempenhada pelo Estado**. Contrária a essa linha de raciocínio, Odete Medauar⁸ aponta que:

A expressão *serviço público* às vezes vem empregada em *sentido muito amplo*, para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração pública, desde uma carimbada num requerimento, até o transporte coletivo. [...] No sentido amplo da expressão ‘serviço público’ são englobadas também as atividades do Poder Judiciário e do Poder Legislativo [...]. Evidente que aí a expressão não se reveste de sentido técnico, nem tais atividades sujeitam-se aos preceitos norteadores da atividade tecnicamente caracterizada como *serviço público*. (grifos da autora).

Serviço público, no entanto, deve ser concebido a partir da concepção de “Estado”, apreendida em um determinado momento, para determinada sociedade. Nesse mesmo rumo, Eros Grau⁹ 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).

Para Grau, portanto, o serviço público não compreende as atividades econômicas em sentido estrito, cujo exercício apenas caberá ao Estado em caráter excepcional, nos termos do art. 173 da Constituição. Bandeira de Mello¹⁰, por outro lado, restringe ainda mais a definição de serviço público,

⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 313.

⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.136.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 671.

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 Medauar¹¹ 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 Grau quanto Medauar abordam “serviço público” como atividade voltada para a satisfação da coletividade, indicando serviços que não são estritamente públicos, e que podem ser prestados tanto pela Administração quanto por terceiros.

Atualmente, cada vez mais os serviços públicos que não são singulares da Administração estão sendo repassados à iniciativa privada, seja por meio de concessões e permissões, seja por meio de convênios e instrumentos congêneres, ou ainda por meio de contratos de terceirização, com o objetivo de enxugar a máquina administrativa e dinamizar a execução de suas atividades.

Atendo-se somente à terceirização ou locação de serviços, por este tipo de contrato a Administração Pública repassa para empresas privadas especializadas as atividades de apoio ou meramente instrumentais à prestação do serviço público, a fim de que o ente público possa melhor desempenhar suas competências institucionais, com um custo menor, principalmente em longo prazo, e reduzindo o déficit estatal.

A terceirização ou locação de serviços deve atender ao regramento posto na Lei nº 8.666/93

¹¹ MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 313.

(Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) e o serviço deve ser prestado pelo particular diretamente à Administração para satisfação dos interesses desta, em apoio ao exercício de suas atribuições, devendo se limitar apenas às atividades acessórias e complementares das atividades-fim do órgão contratante, sob pena de configurar afronta à regra constitucional do concurso público, conforme ensina Di Pietro:¹²

A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público. (grifo nosso)

Cumprido ressaltar, ainda, que doutrinariamente se considera lícita a contratação de serviços e não o mero fornecimento de mão de obra, entendendo-se aqueles como serviços acessórios e secundários à atuação da unidade administrativa.

O fornecimento de mão de obra, por sua vez, é ilegal, já que a intermediação de mão de obra com intuito de lucro não é permitida em nosso ordenamento jurídico. Muitas vezes os respectivos instrumentos contratuais surgem com nomenclaturas diversas, como “prestação de serviços” ou “terceirização de serviços”, com objetivo de mascarar o real objeto a ser contratado: “mão de obra”.

Nessa linha, segue entendimento sumular do Tribunal Superior do Trabalho, que afasta a legalidade da contratação de trabalhadores por empresas interpostas, porém admite a contratação de atividades-meio, *verbis*:

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 toma-

dor 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 nº 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 condenação referentes ao período da prestação laboral. (grifo nosso)

Dessa forma, para ser considerada lícita, a terceirização de serviços deve ter por objeto a cessão de tarefas ou serviços, desde que não sejam considerados “atividades-fim”, a serem realizados de forma autônoma por empresas capacitadas tecnicamente, de forma que a Administração Pública obtenha o resultado esperado, esquivando-se de terceirizar a mão de obra.

Nesse sentido se alinham 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 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)

Abstenha-se de contratar por postos de trabalho,

¹² PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 239.

evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao § 1º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997. (Acórdão nº 265/2010 – Plenário). (grifo nosso)

Nessa mesma linha, de que é possível a terceirização de serviços acessórios da Administração, sendo vedada a terceirização de atividade-fim e a mera contratação de mão de obra, o Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, assim dispõe:

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, 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.

[...]

Art. 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

[...]

II – caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra.

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, 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.

Nesse aspecto, é válido destacar ainda que as funções típicas de Estado (função de polícia, jurisdicional, etc.), em regra, não representam um objeto passível de terceirização, pois constituem serviço público de exclusividade do Estado.

Verificadas as condições em que se apresenta possível a terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública, cumpre ressaltar que a sua repercussão nos cálculos dos limites de gastos com pessoal não depende da validade do negócio jurídico e de suas consequências cíveis, administrativas ou penais, ou seja, tratando-se de contrato lícito ou ilícito, e, se configurada a substituição de servidor ou de empregado público, deve-se incluir o valor pago com mão de obra no cômputo da despesa total com pessoal, conforme já decidiu o TCE-MG em diversos julgados, como no exemplo a seguir:

Consulta nº 783.098

Consulta. Município. I. Definição de atividades-meio e atividades-fim. Atividades-fim consubstanciam atividades típicas de Estado. Impossibilidade de terceirização. Atividades-meio referem-se a atividades instrumentais, acessórias, auxiliares à persecução da finalidade estatal – Possibilidade de terceirização – **II.** Contabilização de despesas e serviços com mão de obra terceirizada – Lançamento na rubrica Outras Despesas com Pessoal se caracterizada terceirização como substituição de servidor ou empregado público. (grifo nosso)

Também não importa para a aferição do gasto com pessoal a existência, ou não, de vícios no processo de licitação, tendo em vista que o que se deve relevar é se a natureza do serviço a ser desempenhado constitui-se em substituição de servidor.

Dito isso, e feitas as considerações acerca dos gastos com pessoal e a respectiva inclusão da terceirização no seu cômputo, passa-se à análise dos requisitos para que as despesas com mão de obra terceirizada sejam ou não incluídas na despesa com pessoal.

2.3 Requisitos para exclusão da terceirização de mão de obra nas despesas com pessoal

De acordo com a própria dicção legal, estarão incluídos no cálculo com pessoal os contratos que se referem à substituição de servidores (LRF, art. 16, § 1º).

Há casos em que é flagrante a substituição de servidor ou de empregado público, e em outras situações resta evidente que não se trata de substituição, mas de serviço acessório às atividades-fim do órgão ou entidade e, por fim, ainda há uma zona cinzenta, em que a substituição não é tão evidente.

Com vistas a disciplinar o assunto, o governo federal, em 1997, editou o Decreto nº 2.271, definindo as situações em que a terceirização de serviços na Administração Pública Federal seria permitida, nos seguintes termos:

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, 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. (grifo nosso)

O Decreto 2.271/97 estabeleceu como critérios para regularidade do contrato de terceirização a inexistência de previsão de cargo no plano de cargos do órgão ou da entidade, que tenha como atribuições as atividades que se pretende contratar, ou existindo o cargo com atividades assemelhadas ao da terceirização, mas que se encontra parcial ou totalmente extinto; e que as atividades a terceirizar tenham materialidade acessória ou complementar.

Dito de forma mais essencial, é possível a terceirização das atividades que não sejam inerentes à categoria funcional prevista no plano de cargos da entidade contratante.

Na União, desde 1967 há previsão para que as atividades consideradas executivas fossem realizadas pela iniciativa privada, conforme dispositivos do Decreto-Lei nº 200/67, descrito a seguir:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle [sic] 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.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

O Tribunal de Contas da União, em âmbito sumulado, ao dispor sobre a regra de não se admitir a contratação indireta para realização de serviços previstos em plano de cargos, ratificou como exceção tal previsão posta pelo Decreto-Lei nº 200/67:

Súmula nº 97: Estrutura de Plano de Cargos e Salários

Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), não se admite, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano. (grifo nosso)

Outros Tribunais de Contas partilham do mesmo entendimento, como é o caso do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme prejudgado abaixo:

Prejudgado nº 1891 – TCE-SC

1. É possível terceirizar as atividades-meio, como, enunciativamente, as medições de consumo de água e uso do sistema de esgotamento sanitário, o processamento das informações coletadas em banco de dados informatizado, a conservação, a limpeza e a vigilância das instalações públicas, entre outros.

2. Não é possível se adotar o regime de terceirização das atividades finalísticas do ente público.

3. Quando se tratar de companhia de águas e esgoto, não poderão ser objeto de terceirização, por exemplo, o lançamento tributário (faturamento), sua respectiva cobrança e arrecadação, assim como

a emissão de ordens de serviço relativas à instalação, concerto, reparo ou corte do fornecimento dos ditos serviços, por envolver atividade-fim da companhia.

4. O Decreto (federal) nº 2.271/1997 não se aplica às Administrações Estadual e Municipal, ainda que não haja regulamento próprio sobre o tema, pois a referida normativa é dirigida exclusivamente às contratações de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (grifo nosso)

Como dito nesse prejulgado, há possibilidade da terceirização de atividades-meio, não sendo permitido tal instituto no âmbito das atividades finalísticas.

Sobre a referência feita no quarto verbe do mesmo prejulgado, de que o Decreto nº 2.271/1997 não tem aplicação nas administrações estaduais ou municipais, importante a observação de que tal normativo federal é usado aqui como um referencial, uma vez que traduz e se alinha com a doutrina e jurisprudências atuais.

Em relação à licitude da terceirização de atividades-meio e ilicitude para atividades-fim, o Tribunal de Contas de Minas Gerais também se pautou nas atividades finalísticas do órgão para diferenciar a licitude da ilicitude na terceirização, excluindo-se do gasto com pessoal somente aquelas atividades consideradas secundárias que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração ou quando estes estiverem sendo total ou parcialmente extintos, conforme segue:

Consulta nº 747.448, de 17/10/2012

Consulta. Prefeitura municipal. Prestação de serviço mediante execução indireta. Contratação de pessoal terceirizado. Credenciamento. Contabilização da despesa. 1) Atribuição a terceiros de atividades-meio, terceirização lícita, desde que inexistente no quadro de pessoal cargo correspondente à atividade terceirizada ou, havendo, esses cargos estejam extintos total ou parcialmente. “Outras despesas correntes”. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 – 2) Atribuição a terceiros de atividades-fins [sic]. Terceirização ilícita. Integram gastos com pessoal devendo ser contabilizada como “Outras despesas de pessoal”. Art. 18, §1º, da LRF. 3) Atribuição a terceiros de atividades-fins, em razão de ocorrência de situação emergencial. Integram gastos com pessoal devendo ser contabilizada como “Outras despesas de pessoal” – Art. 18, §1º, da LRF – A terceirização de serviço mediante credenciamento não pode afrontar o princípio constitucional do concurso público.

1) A contratação, pelo Poder Público, de prestadores de serviço, pessoa física, mediante credenciamento, consubstancia terceirização de serviços públicos, concluindo-se, em consonância, que: (i) as despesas decorrentes da terceirização lícita – concernentes à transferência da execução das atividades-meio que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração ou, havendo cargos ou empregos com correspondência, esses estejam extintos total ou parcialmente – devem ser registradas no grupo de natureza de despesas “outras despesas correntes”, nos moldes estabelecidos pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, não sendo computadas como despesa de pessoal do ente; (ii) em se tratando de terceirização ilícita, concernente à execução indireta das atividades finalísticas ou das funções ancilares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público, os gastos serão registrados como “Outras Despesas de Pessoal” e considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra-se que, sendo identificada, pelo gestor, terceirização ilícita na Administração, deve ele, com a premência que o caso requer, regularizar a situação, sob pena de sofrer as sanções previstas no ordenamento jurídico; (iii) em se tratando de terceirização de atividade-fim, realizada em razão da ocorrência de circunstâncias extraordinárias e transitórias em que o volume do serviço não possa ser absorvido pelo pessoal do quadro permanente, embora admitida a execução indireta em atenção ao princípio da continuidade do serviço público, os dispêndios deverão ser considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal e escriturados no elemento de despesa “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalta-se que a terceirização, na hipótese excepcionalíssima retrocitada, somente poderá perdurar enquanto subsistir a situação emergencial que compeliu a Administração a executar indiretamente os serviços. (grifo nosso)

Percebe-se a caracterização da terceirização lícita pautada na inexistência de cargos ou funções correspondentes no plano de cargos, carreiras e salários do órgão contratante. No entanto, verificou-se que esse entendimento seria insuficiente para apurar a substituição de servidores, haja vista que o plano de cargos, carreiras e salários poderia ser omissivo quanto a determinadas carreiras voltadas às atividades finalísticas do órgão ou entidade e, portanto, os gastos com empresas terceirizadas para executarem atividades-fim seriam erroneamente excluídas do cálculo com pessoal.

Nessa senda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao publicar o Manual de Demonstrativos Fiscais¹³ – MDF, estabeleceu critérios cumulativos para exclusão dos gastos com contratos de terceirização do cômputo da despesa com pessoal, conforme texto abaixo transcrito:

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)

Destarte, para que a terceirização seja considerada lícita, as atividades devem ser acessórias em relação às atribuições do órgão ou entidade; não deve haver previsão de cargo no plano de cargos de pessoal com atividades correlatas àquela terceirizada e, também, não pode estar caracterizada uma relação empregatícia.¹⁴

A relação de emprego nos contratos de terceiri-

zação se caracteriza principalmente pela existência de subordinação, ou seja, o prestador de serviços recebe ordens diretas da Administração Pública; e pela pessoalidade, caracterizada pela exigência de uma pessoa específica, impossibilitando a troca do profissional por outro para realização das mesmas atividades.

Os requisitos postos no MDF da STN também fizeram parte do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União de 2013 (Lei Federal nº 12.708/2012), de acordo com o artigo abaixo transcrito:

Art. 82. Para fins de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei no 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, observado o disposto no § 3º deste artigo. [...]

§ 3º Não se consideram como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de serviços de terceiros relativos a atividades que, simultaneamente:

- I – sejam acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;
- II – não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- III – não caracterizem relação direta de emprego. (grifo nosso)

Deste modo, entende-se que são consideradas legais e, portanto, excluídas do cômputo dos gastos com pessoal, as despesas decorrentes dos contratos de prestação de serviços que tenham por objetivo a execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias em relação às atividades relacionadas à competência legal do órgão ou entidade;
- b) não sejam inerentes às atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal ou que o cargo correspondente esteja total ou parcialmente extinto;
- c) não caracterizem relação direta de emprego. Não havendo enquadramento em um dos re-

¹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. p. 509-511.

¹⁴ A doutrina trabalhista é farta ao definir relação de emprego. Por todos, Godinho: “Os elementos fático-jurídicos componentes da relação de emprego são cinco: **a)** prestação de trabalho por pessoa física a um tomador qualquer; **b)** prestação efetuada com pessoalidade pelo trabalhador; **c)** também efetuada com não eventualidade; **d)** efetuada ainda sob subordinação ao tomador dos serviços; **e)** prestação de trabalho efetuada com onerosidade” (grifos originais). In: **Curso de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2004. p. 290.

quisitos acima, a terceirização será considerada ilícita e deverá ser incluída no gasto de pessoal do ente, devendo o gestor regularizar a situação, seja pela extinção do cargo no plano de cargos de pessoal, para atividades acessórias, seja evitando as situações que caracterizem a relação direta de emprego, ou, ainda, evitando contratar prestadores de serviços para desenvolvimento de atividades finalísticas do órgão ou entidade.

Feitas estas considerações fundamentais para análise dos contratos de terceirização apontados pelo consulente e para todas as demais hipóteses de contratos para execução indireta de serviço que vierem a ser realizados pelos fiscalizados, passa-se à resposta pontual das indagações formuladas.

2.4 Análise das hipóteses de terceirização propostas pelo consulente

O consulente indaga sobre a inclusão das despesas com mão de obra terceirizada no cálculo de gastos com pessoal, particularmente aquelas referentes aos seguintes contratos: transporte escolar; vigilância desarmada; realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público; e desenvolvimento de programas assistenciais de iniciativa federal, tais como Acessuas, Pro-jovem, dentre outros.

2.4.1 Contrato de “Terceirização de Transporte Escolar”

Sem se ater a delongas, pode-se afirmar que a terceirização de transporte escolar é possível, tendo em vista que a educação é que representa a atividade nuclear ou principal da Administração Pública, que corresponde à prestação de serviços educacionais, sendo o transporte escolar um instrumento para que os alunos tenham acesso à escola, de forma a receber o serviço prestado.

Apesar de ser extremamente necessário e relevante, o transporte escolar é considerado acessório em relação à competência constitucional da Administração Pública, havendo previsão de competência prioritária para o município, para oferecer ensino básico em áreas específicas à população, nos termos do art. 211 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A complementariedade do serviço de transporte escolar em relação à educação é depreendida do próprio texto constitucional, conforme dispositivo a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.** (grifo nosso)

Deve-se ressaltar que, para a contratação do serviço, devem ser seguidos os preceitos da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 10.520/2002, e que os veículos utilizados no transporte escolar devem cumprir as normas da legislação vigente, em especial os dispositivos da Lei nº 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro) que tratam da condução de escolares, respondendo a Administração Pública por eventuais omissões na vigilância do serviço, conforme dispositivos a seguir:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I – registro como veículo de passageiros;

II – inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III – pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV – equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V – lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI – cintos de segurança em número igual à lotação;

VII – outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 137. A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

- I** – ter idade superior a vinte e um anos;
- II** – ser habilitado na categoria D;
- III** – (VETADO)
- IV** – não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
- V** – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Art. 139. O disposto neste Capítulo não exclui a competência municipal de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos, para o transporte de escolares.

Ademais, para licitude da terceirização, não deve existir cargo com atribuições voltadas ao transporte escolar previsto **no plano de cargos do quadro de pessoal, salvo se o cargo estiver sendo total ou parcialmente extinto.**

Por fim, o vínculo da Administração Pública com o prestador de serviço terceirizado não pode caracterizar relação direta de emprego.

O Tribunal de Contas de Pernambuco também admite a contratação de serviços de transporte escolar, conforme trecho da Decisão nº 954/2011, que transcrevemos:

[...] Apenas explicitar, para que fique evidente, que é possível a contratação de serviços de transporte de estudantes mediante a fixação de preço por quilômetro rodado, desde que essa fixação esteja prevista pela Administração Pública no regulamento para a adoção do sistema de credenciamento, e evidenciada de forma clara a composição de custos, uniformizando-se o tipo de veículo, o combustível, as despesas decorrentes dos serviços e de uma margem de remuneração para o custeio dos referidos serviços de transporte por tipo de veículo.

Pode-se concluir, portanto, que é possível a terceirização dos serviços de transporte escolar, tendo em vista que se trata de atividade acessória à prestação de serviços educacionais e – desde que não exista cargo com atribuições correspondentes a esse serviço no plano de cargos do quadro de pessoal e **que não fique configurado o vínculo de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço terceirizado – a despesa com mão de obra decorrente desses contratos não será computada como despesa com pessoal.**

2.4.2 Contrato de “Terceirização de Vigilância Desarmada”

A terceirização dos serviços de vigilância voltados à preservação de prédios e bens públicos em geral é possível, conforme já entendeu este Tribunal de Contas, por meio do prejudgado abaixo:

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. (Texto ajustado à Resolução de Consulta nº 20/2012).

O Poder Legislativo municipal possui competência para criar seus cargos, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2012. 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)

Tal decisão em consulta englobou os dois tipos de vigilância, armada e desarmada, sendo ambas passíveis de terceirização para proteção e guarda de edifícios públicos.

Ademais, tanto a Súmula TST nº 331, quanto o Decreto nº 2.271/97, citados alhures, admitem a terceirização de serviços de vigilância.

Deste modo, entende-se que a contratação de serviços de vigilância desarmada para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerada acessória na Administração, sendo possível sua terceirização, desde que **não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico e não caracterize relação direta de emprego com a Administração.**

Sobre a terceirização de atividades-meio, entre elas, a vigilância das instalações públicas, já decidiu o TCE-SC nos seguintes termos:

Prejudgado nº 1891 – TCE-SC

1. É possível terceirizar as atividades-meio, como, enunciativamente, as medições de consumo de água e uso do sistema de esgotamento sanitário, o processamento das informações coletadas em banco de dados informatizado, a conservação, a limpeza e a vigilância das instalações públicas, entre outros. [...] (grifo nosso)

Por isso, entende-se que o Acórdão nº 871/2005, citado antes, não merece ser reexaminado, tendo em vista que permanece em consonância com a legislação em vigor e com os princípios que

regem a Administração Pública.

2.4.3 Contrato de terceirização para realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público

A Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, que fornece os serviços públicos de saúde por meio do sistema único, financiado pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

No entanto, a própria Lei Maior admitiu que instituições privadas, com intuito de expandir os serviços públicos de saúde, participassem do sistema único de forma complementar, sempre observando as diretrizes deste, tendo preferência entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, conforme dispositivos a seguir:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

[...]

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (grifo nosso)

A Lei nº 8.080/90, que trata da organização dos serviços de saúde, ao dispor sobre a participação complementar da iniciativa privada, assim estabelece:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS). (grifo nosso)

A complementariedade resta caracterizada, conforme regulamentação do Ministério da Saúde, quando a estrutura estatal se mostrar insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e não houver possibilidade de ampliação dos serviços públicos já oferecidos, nos termos do art. 2º da Portaria MS nº 1.034/2010, *in verbis*:

Art. 2º Quando as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o gestor estadual ou municipal poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde, desde que:

I – comprovada a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e,

II – haja a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde. (grifo nosso)

Desta maneira, resta evidenciado que a complementação quer significar que não é possível a transferência para a iniciativa privada da execução de todo serviço de saúde oferecido à população, mas tão somente aquela demanda a qual o Estado, seja por falta de estrutura física, seja pela insuficiência de pessoal, naquele momento não consegue atender.

Assim, infere-se que a complementação não é uma faculdade colocada à discricionariedade da Administração, mas só pode ocorrer se restarem comprovados requisitos que lhe autorizem.

Desta forma, a celebração de contratos e convênios para complementação do serviço público de saúde pela iniciativa privada não tem por escopo a substituição da titularidade ou da ação do Estado na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas tão somente o de complementar as atividades estatais que estiverem sendo executadas de forma insuficiente e que cuja ampliação do atendimento público seja impossível naquele momento.

Nesta linha de entendimento é pertinente citar a brilhante conclusão do ministro Carlos Ayres Britto, em fragmento do voto exarado nos autos da ADI 1923/DF, *litteris*:

Ora, o que faz a Lei nº 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada toda a prestação de serviços públicos de saúde, educação, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia. A iniciativa privada a substituir o Poder Público, e não simplesmente a complementar a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado

a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos. (grifo nosso)

Para alguns autores, como Maria Sylvia Di Pietro, a complementariedade pode envolver tanto atividade-meio quanto fim, desde que não importe na transferência a uma instituição privada de toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas pelo ente público, conforme texto abaixo:

[...] a Constituição, no dispositivo citado (§ 1º do art. 199), permite a participação de instituições privadas ‘de forma complementar’, o que afasta a possibilidade de que o contrato tenha por objeto o próprio serviço de saúde, como um todo, de tal modo que o particular assumira a gestão de determinado serviço. Não pode, por exemplo, o Poder Público transferir a uma instituição privada toda a administração e execução das atividades de saúde prestadas por um hospital público ou por um centro de saúde; o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar atividades meio, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, realização de exames médicos, consultas etc. [...]. (grifo nosso)

Nessa linha, o intérprete do direito deve ter por objetivo alcançar a máxima efetivação dos direitos fundamentais, tendo a saúde indiscutível nota de fundamentalidade. Neste rastro, a oferta dos serviços públicos de saúde deve buscar alcançar e suprir toda a demanda da população, seja esta realizada de forma direta ou indireta, de forma complementar.

Os Tribunais de Justiça brasileiros têm se mostrado sensíveis à prestação dos serviços de saúde como efetivação ao próprio direito fundamental à saúde, conforme decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

Sempre com a devida vênia, não mais se mostra possível a interpretação de norma constitucional que atribua ao Estado todos os deveres, impedindo-o de contar com auxílio, remunerado ou não, de entidades privadas para a consecução do bem comum.

No caso concreto, ao munícipe doente não interessa saber se o médico que o atende é servidor público ou não. O que lhe interessa é que haja médico para atendê-lo e medicamento para curar sua doença ou ao menos minorar seu sofrimento.

Por isso não vislumbro clara e manifesta violação, ao menos no âmbito restrito deste recurso de agravo, ao artigo 199 da Constituição Federal que tornaria

viável a suspensão da parceria. E, em tese, se mostra possível que alguns programas de saúde, voltados para temas mais sensíveis sejam transferidos a terceiros que tenham a capacidade tecnológica e gerencial de melhor atender à população pelo custo mais barato que o Estado poderia fazer. (TJSP – Agravo de Instrumento nº 627.715-5/3-00 – SP. Relator: Des. Lineu Peinado. 07/08/2007). (grifo nosso)

Referindo-se ao artigo 199 da Constituição Federal, Paulo Modesto¹⁵ recorre à fundamentação do direito à saúde e do dever estatal em prestar serviços eficientes, independentemente de fazê-lo de forma direta ou indireta, conforme trecho abaixo:

A declaração do direito à saúde como direito do cidadão e dever do Estado obriga a que o Estado garanta o direito à saúde e não que ofereça diretamente e de forma executiva o atendimento a todos os brasileiros. A palavra ‘saúde’, constante do art. 199 da Constituição, refere a um bem jurídico, a uma utilidade fruível pelo administrado, que deve ser assegurada pelo Estado, independente deste fazê-lo direta ou indiretamente, mediante emprego do aparato público ou da utilização de terceiros. (grifo nosso)

Registra-se, nesse sentido, voto do então ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, que, se referindo ao artigo 197 da Constituição Federal, assim pontuou:

[...] Não apenas não há, no dever estatal para com a saúde, obrigação de prestação estatal direta, mas, ao contrário, a expressa previsão de sua prestação mediante colaboração de particulares, embora sujeitos à legislação, à regulamentação, à fiscalização e ao controle estatais. (ADI 1923-5/DF, DOU de 21/09/2007). (grifo nosso)

Com vistas à fiscalização e controle estatal, no âmbito da contratação complementar de serviços de saúde, deve o ente regulamentar por lei a forma de contratação, o regime de execução, a forma, periodicidade e responsáveis pelo controle, bem

¹⁵ MODESTO, Paulo. Convênio entre entidades públicas executado por fundação de apoio. Serviço de saúde. Conceito de serviço público e serviço de relevância pública na Constituição de 1988. Forma da prestação de contas das entidades de cooperação após a emenda constitucional nº 19/98. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n.11, p. 8, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

como a obediência aos ditames da Lei nº 8.666/93, conforme destacou a Corte de Contas mineira, por meio do prejulgado abaixo:

Prejulgado nº 809.494

Município. Parceria com Oscip. Contratação para desempenho de atividades de saúde. Possibilidade, em caráter complementar, exceto para as de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

[...]

II – Obrigatoriedade de previsão na legislação municipal da forma de contratação, do regime de execução e do controle das atividades da entidade parceira e de licitação ou do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

III – Classificação dos repasses. Despesas de transferências correntes.

IV – Percentuais mínimos de aplicação. Aferição com o uso das despesas executadas conforme as classificações contábeis do termo de parceria e o disposto na IN 19/08. Remessa, ao consulente, de cópias das notas taquigráficas das consultas NS 716.238, 719.436, 793.773, 732.243 e 683.832 e da Instrução Normativa 19/08. (grifo nosso)

Quanto ao tipo de serviço a ser complementado pela iniciativa privada, não se observam restrições no texto constitucional, de forma que, em regra, tanto atividades-meio como atividades finalísticas podem ser executadas por entidades privadas. Este foi o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme consta do prejulgado abaixo:

Prejulgado nº 2055

1. Serviços médicos ambulatoriais, pequenos procedimentos cirúrgicos, expedição de carteiras de saúde, verificação de exames e demais procedimentos constantes da Tabela do SUS podem ser compreendidos como serviços complementares de saúde a serem oferecidos à população, dentro das normas prescritas pela Lei Federal nº 8.080/90 e pela Portaria nº 3.277/06, do Ministério da Saúde.

2. A contratação de serviços complementares de saúde pode ocorrer para:

2.1. atividades-meio, desde que não inseridas por lei no Sistema Único de Saúde.

2.2. atividades finalísticas em razão do volume, quando a demanda ultrapassar a capacidade instalada da rede pública, tanto própria quanto à vinculada a outro nível de governo.

a) neste caso, a dimensão do serviço público deve ser reavaliada periodicamente, tendo em conta variáveis como a evolução populacional,

evolução da demanda, evolução científica etc., de forma que o volume físico e/ou financeiro dessas contratações não descaracterize o caráter subsidiário em relação às atividades estatais.

2.3. atividades finalísticas, em razão da urgência.

a) neste caso, a Administração deve, quando for o caso, promover as medidas necessárias para restabelecer o sistema público potencial existente antes da situação de urgência que implicou a diminuição de sua capacidade potencial;

b) a contratação junto à iniciativa privada ocorrerá somente durante o período necessário para que sejam adotadas as medidas para o restabelecimento do serviço público.

3. A contratação de serviços complementares de saúde deve atender ainda aos seguintes requisitos:

3.1. Preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos;

3.2. Celebração de convênio ou contrato conforme as normas de direito administrativo, prevalecendo o interesse público sobre o particular;

3.3. Integração dos serviços privados às diretrizes organizativas do SUS;

3.4. Prevalência dos princípios da universalidade, equidade, integralidade, etc. (grifo nosso)

Deve-se registrar, contudo, que a complementação dos serviços de saúde (atividade-fim) não se confunde com a terceirização de serviços acessórios e instrumentais (atividade-meio).

Neste contexto, é salutar ressaltar que os serviços de saúde prestados por particulares em regime de complementação à atuação estatal não devem ser confundidos com o instituto da terceirização: esta é simplesmente uma forma de contratação de locação/cessão de mão de obra e não pode ser utilizada para sub-rogar a particulares a execução de serviços públicos sociais finalísticos.

Na terceirização, o poder público transfere ao particular uma atividade-meio e não uma atividade-fim. Caso o contratado atue somente como vetor de interposição de recursos humanos para a Administração, sem estarem presentes as suas parcelas de cooperação e complementariedade de serviços públicos finalísticos de saúde, restarão comprovados indícios que caracterizariam uma fraudulenta interposição de mão de obra, com a consequente violação ao princípio do concurso público.

A doutrina e a legislação federal (a título de exemplo) consagram aos contratos de terceirização aqueles serviços considerados como atividades-meio, ou seja, os serviços relacionados à limpeza, conservação, segurança, vigilância, copeiragem, recepção, manutenção predial, reprografia, etc.,

(Súmula nº 331 do TST e art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal nº 2.271/97), que no caso da Administração Pública estão passíveis de serem avençados por meio de contratos administrativos (Lei nº 8.666/93).

Nesta senda, é pertinente 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 nº 331 do TST, e as ilícitas são as que se destinam ao suprimento de atividade-fim, caracterizando a interposição de mão de obra.

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 atividade-meio, como os serviços de vigilância, recepção, copeiragem, recepção e reprografia, prestados em um posto de saúde.

Desta forma, somente não haverá a substituição irregular de servidores públicos quando o particular contratado em regime complementar para execução de atividade finalística na área de saúde utilizar de estrutura e pessoal próprio, exclusivamente, e desde que esta execução ocorra em caráter de cooperação e complementariedade aos serviços já prestados pelo Estado, sem configurar substituição de servidor público.

Feita a diferença entre a terceirização de serviços acessórios e instrumentais (atividade-meio) e a complementação de serviços públicos de saúde (atividade-fim), cumpre fazer uma ressalva quanto aos requisitos para inclusão da complementação dos serviços de saúde no cálculo da despesa com pessoal.

Dessa forma, desde que complementar, a contratação de terceiros para prestação dos serviços de saúde pode ocorrer em atividades-fim e contemplar, inclusive, atividades inerentes a cargos com atribuições correlatas no plano de cargos e carreiras do órgão ou entidade contratante, quando insuficientes para atendimento da demanda pelos serviços de saúde, sendo vedada, em todo caso, a substituição de servidor.

Assim, a nota diferencial da prestação dos serviços de saúde decorre da própria Constituição Federal, que permite a complementação dos serviços pela iniciativa privada, desde que a estrutura estatal seja insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e quando não houver possibilidade, naquele momento, de ampliação dos serviços

públicos já oferecidos, devendo o ente público envolver esforços para suprir a demanda.

Atendidos esses requisitos, a complementação dos serviços de saúde pela iniciativa privada será considerada legal, devendo o prestador de serviço, no entanto, obedecer às diretrizes do Sistema Único de Saúde.

Já para fins de avaliação de sua inclusão ou não no gasto com pessoal, pouco importa se se trata de atividade-fim, não devendo, em regra, as despesas decorrentes da complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada serem computadas no gasto total com pessoal.

Nesse sentido, em recente decisão em consulta esta Corte de Contas tratou da matéria, embora sob a perspectiva dos Termos de Parceria firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, *verbis*:

Resolução de Consulta nº 02/2013

Convênios e congêneres. Termo de Parceria. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Regras gerais.

a) É legal e legítima a celebração de Termos de Parceria entre a Administração Pública e OSCIPs, desde que restritos às atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790/99, conforme dispõem os artigos 8º do Decreto 3.100/99, e 1º da Lei Estadual nº 8.707/07.

b) O Poder Público pode se utilizar de mão de obra da OSCIP parceira para a execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos não exclusivos do Estado, desde que a atuação desta se dê exclusivamente em complementariedade às atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado e quando restar comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviço à população.

c) Prestação de serviços intermediários de apoio, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.790/1999, deve ser entendida como prestação de serviços acessórios e complementares, vinculados às atividades de interesse público objeto do termo de parceria (atividade-meio ou atividade-fim).

[...]

g) os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei nº 9.790/1999. (grifo nosso)

Contudo, deve-se verificar ainda se a contratação do serviço configura substituição de servidor ou relação direta de emprego, hipóteses nas quais o regime de complementação é transfigurado para uma forma de terceirização de mão de obra para atividades finalísticas, o que não se encontra amparado pela legislação. Sendo assim, configurada uma dessas situações, a despesa deve ser computada no gasto com pessoal do órgão contratante, conforme fundamentos já apresentados neste parecer.

Sobre o tema, segue entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que, conforme prejudicado publicado recentemente, fez o enquadramento dos serviços finalísticos de saúde em gastos com pessoal, quando importar na substituição de servidores públicos, nos seguintes termos:

Prejulgado nº 808.104

Consulta. Despesa com pessoal. Terceirização de mão de obra – médico. Contabilização da despesa. Existência no quadro de pessoal do órgão contratante de cargo ou emprego com atribuições equivalentes ou similares – Cômputo na rubrica “Outras despesas de pessoal” (§ 1º do art. 18 da LC nº 101/2000).

1) Havendo cargo ou emprego público de caráter efetivo que encerre atribuições correspondentes ou razoavelmente similares às desempenhadas por profissionais ligados a empresas terceirizadas, devem ser os pagamentos correspondentes levados à conta de outras despesas com pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000, devendo ser computados na apuração da despesa total com pessoal dos municípios.

2) Precedentes: Consultas nºs 639.004, 624.786, 638.893, 638.235, 639.681 e 640.656. (DOE 17.10.2012). (grifo nosso)

Feitas estas considerações, entende-se que não é legal a terceirização para contratação de pessoal para realização de exames laboratoriais utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público, quando tais atividades estiverem contempladas no plano de cargos e carreiras do respectivo ente, pois essa situação não configura complementação de serviços de saúde pela iniciativa privada, mas se trata de caso típico de terceirização de mão de obra em substituição a servidor público.

Com relação à despesa com pessoal, conforme já apontado, os gastos com a terceirização dos serviços de saúde, e entre eles pode-se elencar os gastos com profissional liberal para realização de exames laboratoriais, deverão ser incluídos no cálculo de pessoal quando houver previsão de cargos

no quadro de pessoal com atividades correlatas ou quando caracterizar relação de emprego.

Diante do exposto, consideram-se como gasto com pessoal as despesas com profissional das empresas terceirizadoras de serviço público de saúde quando houver cargo com atribuições correspondentes no plano de cargos do órgão ou entidade ou quando restar caracterizada relação de emprego, ou, ainda, quando os serviços de saúde forem transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública.

2.4.4. Da necessidade de reexame parcial do Acórdão nº 1.312/2006

Conforme verificado no item anterior, a Constituição Federal autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada quando a estrutura estatal seja insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e quando não houver possibilidade, naquele momento, de ampliação dos serviços públicos já ofertados.

A autorização constitucional limita-se à complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada, não contemplando a terceirização de mão de obra, ou, em outros termos, não importa em autorização para substituição de servidor por pessoal terceirizado, quando previstas as respectivas atividades no plano de cargos e salários do órgão contratante.

Por causa da autorização constitucional, os contratos que representem a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada não devem ser computados no cálculo da despesa com pessoal, salvo quando importarem na substituição de servidor público ou em relação direta de emprego, hipóteses nas quais a despesa será computada no gasto com pessoal.

Sobre esses pontos, é importante destacar dois prejudgados de consultas aprovados por este Tribunal por meio do Acórdão nº 1.312/06, *verbis*:

Acórdão nº 1.312/2006 (DOE 17/08/2006)

Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Saúde. Inclusão no limite.

Considera-se como gasto com pessoal as despesas com mão de obra das empresas terceirizadoras de serviço público, nas atividades de saúde, prestados em regime de complementação, com base no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa interpretação da referida norma legal é feita à luz da Constituição Federal brasileira que prestigia o referido regime. (grifo nosso)

Saúde. Vedação à terceirização da gestão. Deliberação nº 01/2005 do CNS. Observância pelo município. Possibilidade da terceirização de mão de obra em caráter complementar.

O Município está obrigado a cumprir a determinação do Conselho Nacional de Saúde por meio da Deliberação nº 01/2005, uma vez que tal comando proíbe a terceirização da gestão, por contrariar o artigo 197 e o §1º do artigo 199 da Constituição Federal. Entretanto, é possível a terceirização da mão de obra, desde que destinada apenas a complementar a atuação do Poder Público.

O primeiro verbete estabelece de forma indiscriminada a inclusão das despesas com complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada no cálculo da despesa com pessoal, sendo defendido no presente estudo tal inclusão apenas nos casos em que a complementação importar em substituição de servidor ou relação direta de emprego.

Já o segundo verbete autoriza a terceirização da mão de obra dos serviços de saúde, confundindo os institutos da complementação do serviço com o instituto da terceirização de mão de obra, sendo o primeiro permitido pela Constituição Federal, ao passo que o segundo não encontra amparo legal no que se refere às atividades finalísticas dos serviços de saúde.

Dessa forma, propõe-se o reexame parcial do Acórdão nº 1.312/06, visando revogar os verbetes transcritos acima, por se apresentarem incompatíveis com a legislação vigente, conforme demonstrado no corpo deste parecer, sendo a matéria contemplada na proposta de ementa elaborada ao final.

2.4.5 Contrato de terceirização para desenvolvimento de programas assistenciais de iniciativa federal

O consultante, ao tratar de atividades relacionadas aos programas assistenciais de iniciativa federal, abordou, exemplificativamente, alguns programas existentes, como Acessuas e Projovem, de forma que não é possível estabelecer um rol taxativo, e de forma objetiva, de quais atividades são enquadradas como “programas assistenciais”, e, destes, quais se referem à atividade-fim a ser prestada pelo município e quais são passíveis de terceirização.

Mas, pode-se dizer que, alinhado com os pressupostos já discutidos anteriormente, para que se configure a licitude da terceirização no âmbito desses programas, **as despesas decorrentes dos con-**

tratos de prestação de serviços que tenham por objetivo a execução indireta de atividades assistenciais, devem, simultaneamente:

- a) **ser acessórias em relação às atividades relacionadas à competência legal do órgão ou entidade;**
- b) **não ser inerentes às atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal ou que o cargo correspondente seja total ou parcialmente extinto;**
- c) **não caracterizar relação direta de emprego. Atendidos tais requisitos, não se enquadrariam no conceito previsto no art. 18, § 1º da LRF.**

3. CONCLUSÃO

Considerando-se que:

- a) a terceirização tem por escopo transferir a empresas privadas especializadas as atividades de apoio ou meramente instrumentais atinentes à prestação de serviço público, a fim de que o ente público possa melhor desempenhar suas competências institucionais;
- b) o fornecimento à Administração Pública somente da mão de obra é ilegal, já que a intermediação de mão de obra com intuito de lucro não é permitida em nosso ordenamento jurídico;
- c) nas terceirizações realizadas pela Administração Pública, a sua repercussão nos cálculos dos limites de gastos com pessoal não depende da validade do negócio, ou seja, tratando-se de contrato lícito ou ilícito, configurada a substituição de servidor ou de empregado público, deve-se incluir o valor pago com mão de obra no cálculo de gastos com pessoal;
- d) são requisitos para que a terceirização seja considerada lícita:
 - a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias em relação às atribuições do órgão ou entidade;
 - b) não deve haver previsão de cargo no plano de cargos de pessoal com atividades correlatas àquela terceirizada, salvo se o cargo estiver total ou parcialmente extinto; e
 - c) não pode estar caracterizada uma relação empregatícia direta entre a Administração e o prestador de serviço;

- e) a terceirização de transporte escolar é possível, tendo em vista que se trata de atividade acessória, e desde que não haja cargo com atribuições voltadas ao transporte escolar, com previsão **no plano de cargos do quadro de pessoal, salvo se o cargo estiver total ou parcialmente extinto; e desde que o vínculo da Administração Pública com o prestador de serviço terceirizado não caracterize relação direta de emprego;**
- f) o serviço de vigilância é passível de terceirização para proteção e guarda de bens e edifícios públicos, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993, conforme prejulgado existente neste Tribunal de Contas;
- g) a Constituição Federal autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada quando a estrutura estatal seja insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e quando não houver possibilidade, naquele momento, de ampliação dos serviços públicos já ofertados, independentemente de se tratar de atividades finalísticas ou acessórias;
- h) a autorização constitucional limita-se à complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada, não contemplando a terceirização de mão de obra, ou seja, não importa em autorização para substituição de servidor por pessoal terceirizado, quando previstas as respectivas atividades no plano de cargos e salários do órgão contratante;
- i) por causa da autorização constitucional, os contratos que representem a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada não devem ser computados no cálculo da despesa com pessoal, salvo quando importarem na substituição de servidor público ou em relação direta de emprego, hipóteses nas quais a despesa será computada no gasto com pessoal;
- j) as teses aprovadas por meio do Acórdão nº 1.312/06, na parte que dispõe sobre a terceirização de mão de obra de serviços de saúde e da inclusão das despesas com complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada no cálculo do gasto com pessoal, encontram-se incompatíveis com os fundamentos adotados neste parecer;

Considerando, ainda, que os prejulgados existentes neste Tribunal não respondem à dúvida do consulente por completo, sugere-se que, ao julgar o presente processo, e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sejam adotados os seguintes encaminhamentos:

1) A aprovação da proposta de ementa apresentada a seguir (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ___/2013.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Terceirização lícita. Requisitos.

1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal:

a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;

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 total ou parcialmente extintos; e

c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Serviços de Vigilância. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e

b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Transporte escolar. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com

peçoal, desde que:

- a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de peçoal para este fim específico; e
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Pessoal. Saúde. Complementação de serviços de saúde. Exames laboratoriais. Requisitos. Despesa com peçoal. Inclusão no limite. Requisitos.

1) A Constituição Federal (art. 199, § 1º) autoriza a complementação dos serviços de saúde pública pela iniciativa privada quando a estrutura estatal seja insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população e quando não houver possibilidade, naquele momento, de ampliação dos serviços públicos já ofertados, independentemente de se tratar de atividades finalísticas ou acessórias.

2) A autorização constitucional limita-se à complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada, não contemplando a terceirização da gestão. Também não importa em autorização para substituição de servidor por peçoal terceirizado, quando as atividades forem inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de peçoal do órgão ou entidade contratante.

3) As despesas com a complementação dos serviços públicos de saúde pela iniciativa privada não devem ser computadas no cálculo da despesa com peçoal, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos:

- a) não correspondam a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de peçoal para este fim específico;
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço; e
- c) os serviços de saúde não sejam transferidos por completo para a iniciativa particular pela Administração Pública, em afronta aos ditames constitucionais.

4) É ilegal a terceirização para contratação de peçoal para realização de exames laboratoriais utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público, quando tais atividades estiverem contempladas no plano de cargos e carreiras do respectivo ente, devendo as respectivas despesas serem computadas no cálculo do gasto com peçoal, pois essa situação não configura complementação de serviços de saúde pela iniciativa privada, mas se trata de caso típico de terceirização de atividades finalísticas mediante substituição de servidor público.

2) A revogação parcial do Acórdão nº 1.312/2006, correspondente aos verbetes transcritos a seguir, por se apresentarem incompatíveis com a proposta de ementa sugerida acima (art. 235, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Pessoal. Limite. Despesa com peçoal. Mão de obra terceirizada. Saúde. Inclusão no limite.

Considera-se como gasto com peçoal as despesas com mão de obra das empresas terceirizadoras de serviço público, nas atividades de saúde, prestados em regime de complementação, com base no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa interpretação da referida norma legal é feita à luz da Constituição Federal brasileira que prestigia o referido regime.

Saúde. Vedação à terceirização da gestão. Deliberação nº 01/2005 do CNS. Observância pelo município. Possibilidade da terceirização de mão de obra em caráter complementar.

O Município está obrigado a cumprir a determinação do Conselho Nacional de Saúde por meio da Deliberação nº 01/2005, uma vez que tal comando proíbe a terceirização da gestão, por contrariar o artigo 197 e o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal. Entretanto, é possível a terceirização da mão de obra, desde que destinada apenas a complementar a atuação do Poder Público.

Cuiabá-MT, 29 de abril de 2013.

Bruna Zimmer

Técnica de Controle Público Externo

Natel Laudo da Silva

Consultor de Orientação ao Fiscalizado

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

[...]

Parecer do Ministério Público de Contas nº 6.361/2013

[...]

CONCLUSÃO

Aquiescendo do entendimento da consultoria técnica, este Ministério Público de Contas RATIFICAR o Parecer nº 3.325/2013, manifestando-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, 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 consulente, após a deliberação do egrégio Tribunal Pleno.

É o Parecer.

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

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

Egrégio Plenário,

Preliminarmente, em harmonia com a consultoria técnica e com o Parquet de Contas, conheço da presente indagação marginada 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.

Outrossim, verifica-se que a consulta em tela discorre sobre a existência de dúvidas quanto à matéria de competência desta Corte, ademais, a questão de fundo objeto do presente questionamento foi apresentada em tese, portanto, sendo possível de ser respondida nos termos do que orienta a legislação em comento.

Pois bem, passando à análise de mérito da presente, indaga o consulente acerca da inclusão de despesas com mão de obra terceirizada no cálculo de gastos com pessoal, particularmente aquelas referentes aos seguintes contratos: transporte escolar; vigilância desarmada; realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público; e desenvolvimento de programas assistenciais de iniciativa federal, tais como Acessuas, Projovem, dentre outros.

Verifica-se, portanto, que objetivamente se busca sanar a dúvida sobre quais serviços de terceirizações enquadram-se na regra do art. 18, § 1º, da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. (grifo nosso)

Constata-se que o diploma legal acima citado fixa um critério para classificação em “Outras Despesas com Pessoal”, com o objetivo de evitar que o gestor público se utilize de contratos de terceirização de mão de obra para burlar os limites de gastos com despesa de pessoal que exige a Constituição Federal, estabelecido e regulamentado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Neste passo, o art. 169 da Constituição Federal dispõe que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabele-

cidos em lei complementar.

Há mais, a Lei Complementar nº 101/2000 discorre que para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 50% para a União, 60% para os Estados e Municípios.

Ou seja, de uma atenta análise da legislação citada, conclui-se que qualquer despesa com contrato de terceirização de mão de obra que caracterizar substituição de servidores e empregados públicos será contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal”, com a finalidade de se incorporar ao limite estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 101/2000, no tocante à despesa total com pessoal.

Portanto, além dos gastos com ativos, inativos, pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como com encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência, devem ser incluídos na despesa total com pessoal os gastos com mão de obra terceirizada, quando esta vier a substituir servidor ou empregado público.

Assim, ao visualizarem a substituição de servidores e empregados públicos por mão de obra executada por pessoas não afetas à Administração, em regime de terceirização de serviços, bem como o seu impacto no limite da despesa com pessoal, Caetano e outros propuseram:

Desta feita, realmente, pessoas assim contratadas não são pessoal do Poder Público e a Lei efetivamente não disse que eram; apenas estabeleceu que quando estiverem em substituição de servidores e empregados público, as despesas correspondentes serão contabilizadas como “outras despesas de pessoal”, adentrando o cálculo para apuração das despesas nesse setor, devendo respeitar o limite que se verá a seguir. A norma desceu a aspectos práticos, buscando coibir subterfúgios destinados a maquiagem de despesas e a permitir a fuga do limite estabelecido.

Este Tribunal de Contas já possui prejudgados referentes à inclusão de gastos com contratos de terceirização na despesa com pessoal, quando ocorrer a substituição de servidores públicos, conforme segue:

Acórdão nº 1.134/2001 (DOE 27/08/2001). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Substituição de mão de obra. Assessorias jurídica e contábil. Encargos Sociais. Inclusão no limite.

1) As despesas relativas à contratação de assessorias jurídica e contábil para substituição de mão de obra

ou prestação de serviços de caráter continuado e com subordinação integram o cálculo das despesas com pessoal para efeito de apuração do cumprimento do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2) Quaisquer encargos sociais de responsabilidade da Administração, na condição de empregadora, serão computados no limite máximo de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

Resolução de Consulta nº 20/2010 (DOE 29/04/2010). Pessoal.

Limite. Serviços de terceiros – Pessoa física. Não inclusão no cálculo do limite de despesas com pessoal – LRF, ressalvados os casos de substituição de servidor.

As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, ressalvados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento. (grifo nosso)

Lado outro e conforme lembrado pelo Parquet de Contas, importante trazer à colação o entendimento emanado pela Secretaria do Tesouro Nacional, esposado no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios, colha-se:

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.

Assim, realizada a análise preliminar do tema, passo a discorrer sobre os contratos suscitados pelo gestor ora consulente.

Conforme relatado acima, em razão do julgamento realizado pelo egrégio Tribunal Pleno desta Casa, ocorrido em 13/08/2013, quando na análise do Processo nº 10.983-5/2013, do município de General Carneiro, que questionava a possibilidade da contratação de prestação de serviços na área da saúde, por meio de credenciamento de prestadores de serviços privados, e levando-se ainda em conta que a resposta dada, naquela consulta, poderia estar em conflito com a resposta encaminhada no presente processo, entendi ser necessária nova manifestação da consultoria técnica.

Pois bem, conforme consignado pela consultoria técnica em sua reanálise, ficou consignado inicialmente que nos presentes autos o consulente direcionou suas indagações às **terceirizações de serviços de transporte escolar, vigilância desarmada, desenvolvimento de programas assistenciais e exames médicos utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público.**

Portanto, salientou-se que para cada indagação proposta pelo consulente foi sugerida uma ementa específica, além de terem sido estudadas, no Parecer CT nº 39/2012, em tópicos individuais.

Ou seja, no Parecer CT nº 39/2012, os itens 2.1, 2.2, e 2.3 correspondem a considerações iniciais, legalidade da terceirização e requisitos para sua exclusão das despesas com pessoal; os itens 2.4.1, 2.4.2 e 2.4.5 versam sobre as terceirizações de transporte escolar, vigilância desarmada, serviços para desenvolvimento de programas assistenciais, respectivamente; o item 2.4.4 trata da necessidade de revogação parcial do Acórdão nº 1.312/2006; e, o item 2.4.3 dispõe, especificamente, sobre a realização de terceirização de exames médicos utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público.

Neste diapasão, constata-se que o advento da **Resolução de Consulta nº 16/2013 impacta e traz reflexos apenas em uma das ementas sugeridas nos autos do Processo nº 9.713-6/2013, especificamente naquela que versa sobre a terceirização de exames médicos, não interferindo nas demais ementas propostas para os requisitos gerais para a terceirização e sua utilização para contratar serviços de transporte, vigilância e programas assistenciais**, conforme abaixo elencados, senão vejamos:

1) Contratos de terceirização de transporte escolar:

Verifica-se que acerca dos contratos de terceiri-

zação de **transporte escolar** tem-se que as despesas com mão de obra desta contratação **não serão contabilizadas como despesas de pessoal**, pois se trata de uma atividade acessória ao dever constitucional de prestação de serviços educacionais. Entretanto, é necessário que não poderá haver cargo com atribuições correspondentes a esse serviço no plano de cargos do quadro de pessoal, e que não poderá configurar vínculo de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

2) Contratos de terceirização de vigilância desarmada:

Quanto aos contratos de terceirização de **vigilância desarmada**, este egrégio Sodalício já havia se manifestado, por meio da **Resolução de Consulta nº 20/2012**, no sentido da possibilidade de terceirização deste tipo de serviço. Assim, as despesas com mão de obra decorrentes destas terceirizações **não serão computadas como despesa de pessoal**, devendo ser observada a não existência de cargo com atribuições correspondentes a esse serviço no plano de cargos do quadro de pessoal e que não fique configurado o vínculo de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

3) Contratos de terceirização de realização de exames médicos utilizando equipamentos e instalações do poder público:

Ressalta a consultoria técnica que a tese prejudicada pela Resolução de Consulta nº 16/2013 deu resposta à questão semelhante àquela estudada no item 2.4.3 do Parecer CT nº 39/2012, tendo em vista que, em essência, versam sobre a possibilidade de complementação de serviços de saúde pública pela iniciativa privada.

Portanto, concordo com os termos expostos pela consultoria técnica e pelo Parquet de Contas, no sentido de que, tendo em vista o que consta da Resolução de Consulta nº 16/2013, que versa sobre o tema “complementação de serviços públicos de saúde pela iniciativa privada”, entendo que deve ser negativa a resposta especificamente ao quesito lançado para a possibilidade de **“contrato de terceirização para realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público”**, tendo em vista a existência neste Tribunal de prejudgado que atende integralmente à indagação formulada (Resolução de Consulta nº 16/2013), conforme autoriza o § 2º do artigo 235 do Regimento Interno.

Assim, entendo ser cabível e necessária a aprovação da proposta de ementas apresentada a seguir (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007), idêntica

às apresentadas no Parecer CT nº 39/2013, porém, excetuando-se o verbete que respondia ao quesito afeto à “terceirização para realização de exames utilizando-se de equipamentos e instalações do poder público.

Dessa forma, propõe-se o reexame parcial do Acórdão nº 1.312/06, visando revogar os verbetes transcritos acima, por se apresentarem incompatíveis com a legislação vigente, conforme demonstrado no corpo deste voto, sendo a matéria contemplada na proposta de ementa elaborada ao final.

Nesta linha de intelecto e com base na robusta argumentação técnico-jurídica constante das excelentes manifestações subscritas pela Consultoria Técnica nº 39/2013 e 81/2013, 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. Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Terceirização lícita. Requisitos.

São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal:

- a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;
 - 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 total ou parcialmente extintos; e
 - c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.
- 2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Serviços de vigilância. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

- a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de

serviço.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Transporte escolar. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

- a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

DISPOSITIVO

Isto posto, acolho os Pareceres nºs 3.325/2013 e 6.361/2013, emitidos pelo Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento parcial da presente consulta, para que seja respondida em tese nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do parecer técnico da consultoria a título de orientação ao consulente, voto ainda para que seja revogado parcialmente o Acórdão nº 1312/2006, nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do parecer emitido pela equipe técnica, nos termos que se segue.

Resolução de Consulta nº ___/2013. Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Terceirização lícita. Requisitos.

1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal:

- a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;
- 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 total ou parcialmente extintos; e c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Serviços de vigilância. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

- a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Transporte escolar. Possibilidade. Requisitos.

O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

- a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e
- b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Depois das anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópia deste relatório e voto, bem como a íntegra da manifestação técnica.

É como voto.

Cuiabá, 26 de setembro de 2013.

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

Relator

Servidores afastados para mandato eletivo não recebem verba indenizatória

O Tribunal de Contas de Mato Grosso respondeu à consulta formulada pela Prefeitura de Alto Araguaia sobre a possibilidade, ou não, do recebimento de verba indenizatória por servidores estaduais quando afastados para o exercício de mandato eletivo municipal. Na sessão plenária, os conselheiros acompanharam o voto da conselheira interina Jaqueline Jacobsen.

Desse modo, foi evidenciado que não é possível servidores estaduais efetivos da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz-MT), quando afastados para o exercício de mandato eletivo municipal, receberem a verba indenizatória instituída nos parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 79/2000.

Isso porque tal verba somente pode ser utilizada para o ressarcimento de despesas com estadia e deslocamento dos servidores que se encontram no desempenho das atribuições do seu cargo efetivo.

“Não é possível servidores estaduais, quando afastados do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo municipal, receberem verba indenizatória do órgão de origem”



Cons. Interina Jaqueline Maria Jacobsen

Resolução de Consulta nº 1/2015

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 2.022-2/2015.

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto da relatora e de acordo com o Parecer nº 288/2015 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

EMENTA: Prefeitura de Alto Araguaia. Consulta. Despesas. Verbas de natureza indenizatória. Servidor estadual integrante do grupo TAF. Impossibilidade de percepção quando o servidor se afastar para o exercício de mandato eletivo municipal. Os servidores estaduais integrantes do grupo TAF, quando afastados do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo municipal com opção pela remuneração do cargo de origem, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 79/2000, uma vez que tal verba somente é devi-

da para o ressarcimento de despesas com estadia e deslocamento dos servidores que se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado.

Determinar a atualização da consolidação de entendimentos, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tcc.mt.gov.br.

Relatou a presente decisão a conselheira interina Jaqueline Jacobsen, conforme Portaria nº 001/2015.

Participaram do julgamento os conselheiros José Carlos Novelli e Domingos Neto, e os conselheiros substitutos Moises Maciel, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Valter Albano, e João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Sérgio Ricardo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 4/2015

Excelentíssima Senhora Conselheira:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Jerônimo Samita Maia Neto, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade, ou não, de servidor público estadual, integrante do Grupo TAF, continuar recebendo verba de natureza indenizatória mesmo quando afastado do seu cargo de origem para o exercício de mandato eletivo, nos seguintes termos:

Pensando, pois, nos termos de tudo que foi acima exposto, que o recebimento da verba indenizatória junto ao Grupo TAF frisa-se, que tem caráter remuneratório durante o exercício de mandato eletivo, não exclui o recebimento de verba indenizatória junto à entidade cujo servidor tiver exercendo mandato eletivo, pergunta-se: poderá o servidor do Grupo TAF, durante o exercício de mandato eletivo receber, concomitantemente, a verba indenizatória do seu cargo de origem, garantida pela LC nº 492/2013 e, ainda assim, receber verba indenizatória na entidade em que exerce o mandato, esta destinada ao custeio de despesas pessoais (hospedagem, alimentação, etc.)? (grifo nosso)

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 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

2. MÉRITO

Preliminarmente é pertinente salientar que, em suma, a peça consultiva emoldura a indagação proposta no seguinte quesito: um servidor público estadual, integrante do Grupo TAF¹, que recebe

verba indenizatória quando no exercício do cargo público, quando se afasta dessa função para exercer mandato eletivo municipal poderá, ou não, continuar a perceber a referida indenização?

Nesses termos, ressalta-se que não será apreciada neste parecer a possibilidade de acumulação de verbas indenizatórias. A uma, porque o deslinde ao quesito apresentado anteriormente é bastante e suficiente para uma adequada e precisa resposta à consulta; a duas, porque verificar possível possibilidade de acumulação de verbas indenizatórias demandaria a análise de toda a legislação que cerda a matéria, inclusive daquela que conceda a indenização na entidade em que o servidor está exercendo o mandato eletivo.

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

2.1 Dos requisitos necessários para caracterização das verbas de natureza indenizatória

De acordo com a tese prejulgada por meio do Acórdão TCE-MT nº 2.206/2007², as verbas de natureza indenizatória, para assim serem caracterizadas, devem se submeter, dentre outros, aos seguintes requisitos:

- a) instituição mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e a respectiva forma de prestação de contas;
- b) serem decorrentes 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;
- c) destinarem-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; e,
- d) devem ser suprimidas tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial; e,
- e) não podem ser incorporadas e nem integram a remuneração os subsídios ou proventos para qualquer fim.

¹ De acordo com a Lei Complementar nº 79/2000 e posteriores alterações, do Estado de Mato Grosso, integram o Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização, da Secretaria de Estado de Fazenda, os seguintes servidores: Fiscais de Tributos Estaduais – FTE; Agentes de Tributos Estaduais – ATE e Agentes de Administração Fazendária – AAF.

² Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/42307/ano/2007/num_decisao/2206/ano_decisao/2007/has/h/8e8fe73fcec61f359f5b5b575b70561>.

Dessa forma, respeitados os requisitos citados acima, resta patente e incontroverso o caráter *não remuneratório* das verbas indenizatórias, tratando-se, neste caso, de parcelas reembolsadas aos agentes públicos pelo poder público a título de ressarcimento por eventuais despesas que tenham incorrido às suas expensas quando e pelo desempenho de suas atribuições funcionais.

Nesse sentido, destaca-se que, também em conformidade com o Acórdão TCE-MT nº 2.206/2007, cessados os motivos ensejadores das verbas indenizatórias, o seu pagamento deverá ser extinto pelo poder público, tendo em vista que o servidor não estaria mais incorrendo em despesas para o desempenho das suas atribuições funcionais.

2.2 Das verbas indenizatórias pagas aos servidores do Grupo TAF

Por meio da Lei Complementar nº 169/2004, que alterou a Lei Complementar nº 79/2000, o Governo do Estado de Mato Grosso criou a “verba de natureza indenizatória pelo exercício de atividade essencial ao funcionamento do Estado”, com a finalidade de propiciar o ressarcimento de despesas aos servidores do Grupo TAF, quando em desempenho de suas atribuições na Secretaria de Estado de Fazenda, nos seguintes termos:

Art. 2º Os integrantes do Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização, da Secretaria de Estado de Fazenda, são remunerados através de subsídio em parcela única. (Nova redação dada pela LC nº 169/04).

§ 1º Fica instituída a verba de natureza indenizatória pelo exercício de atividade essencial ao funcionamento do Estado, com supedâneo nos incisos XVIII e XXII do art. 37, e inciso IV do art. 167, da Constituição Federal. **(Acrescentado pela LC nº 169/04)**.

§ 2º A verba de que trata o parágrafo anterior, sem prejuízo da parcela indicada no caput, será paga mensalmente aos integrantes do Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização, no desempenho de suas atribuições na Secretaria de Estado de Fazenda, no montante variável de R\$ 3.000,00 (três mil reais) a R\$ 6.000,00 (seis mil reais), para os Fiscais de Tributos Estaduais – FTE; Agentes de Tributos Estaduais – ATE e Agentes de Administração Fazendária – AAF. **(Nova redação dada ao § 2º do art. 2º pela LC nº 562/14)**.

Nesse diapasão, observa-se que a LC nº 79/2000 estabeleceu o regime de subsídios como única forma de remuneração para os servidores do Grupo TAF (art. 2º, *caput*); e, instituiu a verba de

natureza indenizatória para esses agentes, a ser paga quando do desempenho de suas atribuições na Secretaria de Estado de Fazenda (art. 2º, §§ 1º e 2º).

Assim, observa-se que a LC nº 79/2000 foi assertiva em estabelecer, de forma distinta, dispositivos que distinguem espécies remuneratórias (subsídios) das indenizatórias (natureza indenizatória pelo exercício de atividade essencial ao funcionamento do Estado), não havendo, assim, confusão entre as duas parcelas.

Aliás, sobre o caráter não remuneratório ou eminentemente indenizatório da “verba indenizatória” criada pela LC nº 79/2000, com a redação da LC nº 169/2004, é pertinente colacionar a seguinte jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Recurso ordinário em mandado de segurança. Administrativo. Servidor público. Verba indenizatória. Extensão a inativos. Impossibilidade. Inexistência de linearidade e generalidade na concessão. Recurso a que se nega provimento.

1. A verba indenizatória, instituída pelo art. 2º Lei Complementar Estadual nº 169/2004, visa ressarcir os servidores do Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização das despesas com estadia e deslocamento no exercício das respectivas atividades.

2. Será concedida aos servidores que preencherem requisitos específicos, revelando, portanto, a ausência de características de generalidade e impessoalidade, não havendo falar em extensão aos inativos, nos termos do art. 40, § 8º, da Constituição.

3. “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia” (Súmula nº 339/STF).

4. Segundo a jurisprudência do Pretório Excelso e deste Superior Tribunal de Justiça, a isonomia preceituada no artigo 40, § 4º da Constituição Federal só é aplicável quando o acréscimo de vencimento for linear e geral.

5. Recurso a que se nega provimento (STJ – RMS: 20495 MT 2005/0135361-3, Relator: Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF, Data de Julgamento: 28/08/2007, T6 – Sexta Turma, Data de Publicação: DJ 17.09.2007 p. 357). (grifo nosso)

Direito administrativo. Recurso em mandado de segurança. Servidor público estadual. Verba indenizatória. Grupo TAF. Extensão aos demais servidores. Impossibilidade. Recurso ordinário improvido.

1. A verba indenizatória, instituída pelas Leis Complementares 169/04 e 234/05 do Estado de Mato

Grosso, visa ressarcir os servidores do Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização e os Delegados de Polícia das despesas com estadia e deslocamento no exercício das respectivas atividades. Destarte, não possui caráter remuneratório, pelo que não deve ser estendida aos demais servidores.

2. Recurso ordinário improvido. (STJ – RMS: 23384 MT 2006/0283891-3, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Data de Julgamento: 18/03/2008, T5 – Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 19/05/2008) (grifo nosso)

Recurso ordinário. Mandado de segurança. Direito administrativo. Servidor público estadual. Verba indenizatória. Grupo TAF e delegados de Polícia Civil. Leis Complementares Estaduais 169/2004 e 235/2005. Extensão a servidores de carreira diversa. Impossibilidade. Inexistência de lei específica. Súmula nº 339/STF.

1. A vantagem devida aos servidores integrantes do Grupo TAF e aos Delegados de Polícia Civil, instituída pelas Leis Complementares 169/2004 e 234/2005, objetiva ressarcir os referidos profissionais das despesas com estadia e transporte e está condicionada ao desempenho individual dos servidores beneficiados, de acordo com as atividades por eles exercidas, não sendo paga indistintamente, o que evidencia sua natureza indenizatória.

2. As verbas indenizatórias devidas aos servidores integrantes do Grupo TAF e aos Delegados de Polícia foram instituídas por leis específicas que não contemplam os recorrentes, pertencentes a carreira diversa, prevista na Lei Estadual nº 7.461/2001.

3. “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia” (Súmula nº 339/STF).

4. Recurso ordinário improvido. (STJ – RMS: 23008 MT 2006/0235755-1, Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Data de Julgamento: 08/06/2010, T6 – Sexta Turma, Data de Publicação: DJe 01/07/2010). (grifo nosso)

Dessa forma, considerando a legislação e a jurisprudência anteriormente colacionadas, defende-se ser incontroverso o entendimento de que a verba indenizatória deferida ao Grupo TAF por meio da LC nº 79/2000 tem caráter estritamente indenizatório, considerando que seu pagamento visa ao ressarcimento de despesas com estadia e deslocamento no exercício das respectivas atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização. Assim, o direito a essa indenização está legalmente condicionado ao desempenho individual pelos servidores

das atribuições típicas e inerentes à Administração Tributária do Estado.

Destarte, não resta outra conclusão senão a de que, estando fora do desempenho efetivo dessas atividades (Tributação, Arrecadação e Fiscalização), a exemplo de afastamento para o exercício de mandato político eletivo, o servidor do Grupo TAF não fará jus à percepção da aludida verba indenizatória.

2.3 Da possibilidade de afastamento dos servidores do Grupo TAF para o exercício de mandato eletivo municipal e da impossibilidade de percepção da verba indenizatória criada pela LC nº 79/2000

Inicialmente, é pertinente salientar que os servidores públicos efetivos afastados para o exercício de mandato eletivo da esfera municipal têm o direito de optar pela *remuneração* do cargo público de origem, em detrimento daquele subsídio do cargo político, nos seguintes termos da CF/88:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

I – tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV – em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V – para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

Nessa senda, a Lei Complementar Estadual nº 492/2013, que alterou a Lei Complementar nº 79/2000, estabelece a seguinte redação ao seu art. 12:

Art. 12. O servidor do Grupo TAF, por interesse da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ e mediante aprovação expressa do Governador do Estado, quan-

do designado, à disposição ou cedido para ocupação, função ou cumprimento de convênios ou termos de cooperação, junto a outros órgãos da Administração Direta ou Indireta do Governo, bem como a outros Poderes Públicos Estadual ou Municipal, como também aqueles servidores do grupo TAF em exercício de mandato eletivo, poderão manter o ônus de sua remuneração no órgão de origem, ficando garantidos todos os direitos funcionais atribuídos à carreira a que pertence, inclusive nos casos previstos no Art. 115 da Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990, e no Art. 133 da Constituição Estadual. (grifo nosso)

A referida alteração legislativa, em consonância com o artigo 38 da CF/88, prevê a possibilidade de afastamento dos servidores integrantes do Grupo TAF para o exercício de mandato eletivo, e, também, que o ônus da remuneração do cargo efetivo poderá ser mantido para o órgão de origem, caso os servidores façam a opção por essa retribuição.

É previsto, ainda, na referida lei, que aos servidores do Grupo TAF afastados para o exercício de mandato eletivo ficam garantidos todos os direitos funcionais atribuídos à carreira a que pertence, no caso de opção pela remuneração do cargo efetivo.

Nesse contexto, faz-se necessário saber se a locução legal “ficando garantidos todos os direitos funcionais atribuídos à carreira a que pertence” também garantiria aos servidores integrantes do Grupo TAF continuar percebendo a verba indenizatória prevista nos §§ 1º e 2º do art. 2º da LC nº 79/2000, quando afastados para o exercício de mandato eletivo.

Nesse rastro, entende-se que ao atrair o ônus da remuneração do servidor do Grupo TAF, cedido ou afastado, para o Estado de Mato Grosso, nada mais coerente do que também suportar todos os demais direitos afetos a esses agentes e decorrentes da respectiva remuneração, mormente, aqueles direitos advindos do vínculo de emprego com o Estado, estatuídos por meio do Regime Jurídico dos Servidores Estaduais, a exemplo de férias, décimo terceiro salário, licença-prêmio, etc.

Outrossim, conforme já explicitado nos tópicos anteriores, o direito à percepção da verba indenizatória pelos servidores integrantes do Grupo TAF está condicionado ao efetivo desempenho das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, portanto, quando esses servidores estiverem em cessão ou afastamento para o desempenho de outras atividades, distintas daquelas textualmente previstas no § 2º do art. 2º da LC nº 79/2000 (Tributação, Arrecadação e Fiscalização), a exemplo do

exercício de mandatos eletivos municipais, essa situação não se subsume à previsão legal, logo, o servidor não faz jus à percepção dos valores referentes à verba indenizatória.

Assim, não merece prosperar a frágil tese apresentada na peça consultiva de que, nos casos de cessões e afastamentos dos servidores integrantes do Grupo TAF, tais agentes deveriam continuar recebendo a verba indenizatória, porque, nessas hipóteses, a indenização ganharia “contornos de remuneração”, uma vez que essa interpretação vai de encontro à própria natureza jurídica da verba indenizatória, além de contrariar a sua lei de instituição (LC nº 79/2000) e a pacífica jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Superior Tribunal de Justiça, conforme citadas alhures.

Ademais, a CF/88, nos termos dos incisos do art. 38, é clara em facultar ao servidor efetivo afastado para o exercício de mandato municipal apenas a opção pela remuneração do cargo de origem e, como já discutido, verbas indenizatórias têm caráter eminentemente não remuneratório, portanto, refugindo ao conceito de remuneração previsto nos mencionados dispositivos constitucionais.

Por tudo que foi exposto, resta patente que os servidores estaduais integrantes do Grupo TAF, quando afastados para o exercício de mandato eletivo, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do art. 2º da LC nº 79/2000, tendo em vista que nessa situação não se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) de acordo com o Acórdão TCE-MT nº 2.206/2007, as verbas indenizatórias têm o caráter eminentemente indenizatório, tratando-se de parcelas a serem pagas aos agentes públicos pelo poder público a título de ressarcimento por eventuais despesas que tenham incorrido às suas expensas quando e pelo desempenho de suas atribuições funcionais;
- b) também em conformidade com o Acórdão TCE-MT nº 2.206/2007, cessados os motivos ensejadores das verbas indenizatórias, o seu pagamento deverá ser extinto pelo poder público, tendo em vista que o servidor não estaria mais incorrendo em despesas para o desempenho das suas atribuições funcionais;

- c) é jurisprudência pacificada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) o entendimento de que a verba indenizatória criada pela LC nº 79/2000, com a redação da LC nº 169/2004, tem caráter não remuneratório ou eminentemente indenizatório, e que a sua percepção está condicionada ao efetivo desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização;
- d) os servidores estaduais integrantes do Grupo TAF, quando afastados para o exercício de mandato eletivo municipal e optarem pela remuneração do cargo de origem, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do art. 2º da LC nº 79/2000, tendo em vista que nessa situação não se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização; e,
- e) considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejuízo neste Tribunal que responda integralmente aos quesitos versados nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2015. Despesas. Verbas de natureza indenizatória. Servidor esta-

dual integrante do Grupo TAF. Impossibilidade de percepção quando o servidor se afastar para o exercício de mandato eletivo municipal.

Os servidores estaduais integrantes do Grupo TAF, quando afastados do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo municipal com opção pela remuneração do cargo de origem, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 79/2000, uma vez que tal verba somente é devida para o ressarcimento de despesas com estadia e deslocamento dos servidores que se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado.

Cuiabá-MT, 28 de janeiro de 2015.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 288/2015

[...]

CONCLUSÃO

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

- a) pelo conhecimento da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela aprovação da proposta de resolução de consulta apresentada pela consultoria técnica, conforme regra do art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 3 de fevereiro de 2015.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-geral substituto de Contas

Razões do Voto

Prefacialmente, conheço da vertente consultada na medida em que foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo artigo 232 do RITCE-MT.

Por conseguinte, conheço da consulta e passo à análise do mérito das questões suscitadas, com o intuito de responder à indagação do consulente.

No mérito, verifico que o cerne da consulta em exame é a apreciação da legalidade do pagamento da verba indenizatória, prevista na LC Estadual nº 492/2013, ao servidor do Grupo TAF, mesmo quando afastado do seu cargo de origem para o exercício de mandato eletivo.

Segundo uníssonos entendimentos técnico e ministerial a resposta deve ser negativa, sob o argumento de que “quando afastados para o exercício de mandato eletivo municipal e optarem pela remuneração do cargo de origem, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do art. 2º da LC nº 79/2000, tendo em vista que nessa situação não se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização”.

Coaduno com referidos entendimentos, acrescentando que consta expressamente no art. 38 e incisos II e III que o servidor público da administração direta investido em mandato letivo poderá optar pela remuneração que melhor atenda aos seus interesses.

Note-se, por conseguinte, que a opção remuneratória constitucionalmente assegurada não abrange eventuais verbas indenizatórias, dada a distinta natureza jurídica de ambos os institutos.

Ademais, como pertinentemente frisou a consultoria técnica “o direito à percepção da verba indenizatória pelos servidores integrantes do Grupo TAF está condicionado ao efetivo desempenho das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, portanto, quando esses servidores estiverem em cessão ou afastamento para o desempenho de outras atividades, distintas daquelas textualmente previstas no § 2º do art. 2º da LC nº 79/2000 (Tributação, Arrecadação e Fiscalização), a exemplo do exercício de mandatos eletivos municipais, essa situação não se subsume à previsão legal, logo, o servidor não faz jus à percepção dos valores referentes à verba indenizatória”.

VOTO

Diante do exposto, coaduno com o Parecer Ministerial nº 288/2015, da autoria do procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e VOTO preliminarmente pelo conhecimento da presente consulta, para em seu mérito responder ao consulente, nos termos que se seguem:

Resolução de Consulta nº__/2015. Despesas. Verbas de natureza indenizatória. Servidor estadual integrante do Grupo TAF. Impossibilidade de percepção quando o servidor se afastar para o exercício de mandato eletivo municipal.

Os servidores estaduais integrantes do Grupo TAF, quando afastados do cargo efetivo para o exercício de mandato eletivo municipal com opção pela remuneração do cargo de origem, não fazem jus à percepção da verba indenizatória instituída nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 79/2000, uma vez que tal verba somente é devida para o ressarcimento de despesas com estadia e deslocamento dos servidores que se encontram no desempenho individual das atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado.

VOTO, ainda, pela atualização da consolidação de entendimentos, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada.

É como voto.

Conselheira Interina Jaqueline Maria Jacobsen Marques

Relatora

Despesas a pagar com salários e encargos sociais submetem-se à LRF



Cons. Substituto Luiz Henrique Lima

“As despesas com pessoal a pagar, no final do exercício financeiro, devem contar com a disponibilidade de caixa”

O Pleno do TCE-MT reexaminou tese sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fixando o entendimento de que as despesas com pessoal a pagar existentes ao final do exercício financeiro (folha de pagamento, férias, décimo terceiro salário e demais encargos sociais) são consideradas despesas compromissadas para fins de aplicação do parágrafo único do artigo nº 42 da LRF.

O TCE-MT afirmou, ainda, que essas despesas com pessoal devem ser apropriadas e pagas mensalmente até o término do último ano de mandato, ou, caso restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, devem contar com a correspondente e suficiente disponibilidade de caixa.

Resolução de Consulta nº 32/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 30.100-0/2013.

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, XXII, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do relator que acolheu a sugestão do conselheiro Waldir Júlio Teis, proferida oralmente em sessão plenária, e de acordo com o Parecer nº 9.449/2013 do Ministério Público de Contas em, preliminarmente, conhecer a consulta e, no mérito, APROVAR o reexame das teses prejugadas nos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, nos seguintes termos:

EMENTA: Despesa. Artigo 42, Lei de Responsabilidade Fiscal. Folha de pagamento e encargos sociais. Obrigações compromissadas a pagar até o fim do exercício. Necessidade de disponibilidade de caixa.

1) as despesas com pessoal (folha de pagamento, férias, décimo terceiro salário, encargos sociais, etc.) são consideradas despesas compromissadas a pagar

para efeito do parágrafo único do art. 42 da LRF, logo:

a) compõem o fluxo de caixa que serve para apurar a disponibilidade financeira que suportará a possibilidade de contração de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato; e,

b) devem ser apropriadas e pagas mensalmente até o término do último ano de mandato, ou, caso restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, devem contar com disponibilidade de caixa própria e suficiente no encerramento do período; e,

2) enquadra-se na vedação contida no artigo 42 da LRF a inadimplência de quaisquer despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as despesas com pessoal, com o objetivo de dar suporte à assunção de obrigação de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato.

Revogam-se os Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, devendo esta nova Resolução surtir seus efeitos a partir de 1º/01/2014. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Relatou a presente decisão o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Waldir Júlio Teis e Domingos Neto, e os conselheiros substitutos Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joa-

quim, e João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Sérgio Ricardo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 124/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de propositura de reexame de tese prejulgada por este Tribunal de Contas constante dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, conforme requisição do Exmo. Conselheiro José Carlos Novelli, presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em atenção à propositura emanada da Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência desta Corte e em obediência aos termos autorizativos do art. 237, *caput*, da Resolução nº 14/2007, *verbis*:

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

A referida tese prejulgada vige com o seguinte conteúdo normativo:

Acórdãos nºs 1.510/2002 (DOE 21/08/2002) e 451/2002 (DOE 03/04/2002). Despesa. Restos a pagar. Artigo 42, Lei de Responsabilidade Fiscal. Folha de pagamento. Obrigação de pagamento.

O pagamento de pessoal não se enquadra no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não se tratar de despesa contraída nos últimos dois quadrimestres do mandato. Essa obrigação é contraída no ato de admissão e efetivo exercício do servidor, classificada em despesa líquida e certa, devendo ter prioridade o seu pagamento, ainda que inscrita em restos a pagar. (grifo nosso)

É o breve relatório.

1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

De acordo com o art. 237 da Resolução nº 14/2007 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE-MT, cujo conteúdo normativo encontra-se colacionado na parte preambular deste parecer, há expressa autorização para que o conselheiro presidente desta Corte possa tomar a iniciativa em proposituras de reexames de teses prejulgadas.

Neste mesmo sentido, ainda, diz o art. 21 do RITCE-MT:

Art. 21. Compete ao Presidente do Tribunal, além de outras atribuições previstas em lei:

[...]

XII. Propor o reexame, de ofício, de prejulgado do Tribunal. (grifo nosso)

Desta forma, constata-se que não há impedimentos regimentais à admissibilidade para a revisão da tese prejulgada pelos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002.

Os fundamentos técnicos e jurídicos que embasam a necessidade do ora aventado reexame encontram-se juntados aos presentes autos.

2. DO MÉRITO

Inicialmente, constata-se que o prejulgado ora reexaminado (Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002) cuidou de dar interpretação ao art. 42 da LRF, que assim diz:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão re-

ferido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (grifo nosso)

A referida interpretação foi necessária para responder à seguinte indagação posta em consulta a esta Corte de Contas: “como proceder com relação aos salários atrasados dos meses de outubro, novembro, dezembro e 13º salário, referentes ao exercício financeiro de 2000, deixados por seu antecessor?”.

Neste contexto, é pertinente evidenciar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) data de 05/05/2000, ou seja, a consulta citada, protocolizada em 05/01/2001, foi formulada em uma data muito recente ao começo da vigência da lei, quando ainda pairavam várias dúvidas e díspares interpretações doutrinárias sobre grande parte dos dispositivos introduzidos pela nova legislação financeira, principalmente quanto ao seu artigo 42.

Assim, constata-se que a resposta dada à consulta centrou-se exclusivamente no *caput* do art. 42 da LRF, coadunando-se com posicionamento doutrinário defendido na época de que o referido dispositivo legal nada tem a ver com despesas pretéritas, contraídas antes dos oito meses da vedação, ou seja, com compromissos preexistentes ao período estabelecido pela norma, como folha de pagamento, encargos patronais, contratos contínuos, etc.

Neste sentido, é pertinente evidenciar que a resposta colocada nas ementas dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, baseando-se no *caput* do art. 42 da LRF, não está inteiramente incorreta, pois as obrigações de pagamento das despesas com pessoal, na Administração Pública, nascem ou são contraídas a partir do momento em que os servidores públicos são empossados e entram no efetivo exercício do cargo.

Desta forma, as despesas com pessoal (folha de pagamento e encargos) são, de fato, contraídas anteriormente ao período proibitivo estabelecido no *caput* do art. 42 da LRF, qual seja, últimos dois quadrimestres do ano de término de mandatos, tendo em vista que ao adentrar no referido lapso vedado a Administração já vem suportando e se obrigando com parcelas futuras de tais despesas, como avos de férias e 13º salário.

Neste sentido, é salutar colacionar a lição de Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega¹, quando analisam o art. 42 da LRF, *literis*:

Importante, ainda, a exata identificação do momento em que se contrai a obrigação de despesa, uma vez que só aqueles referentes aos últimos dois quadrimestres do mandato são alcançados pelo dispositivo em análise. A obrigação com despesa de pessoal, por exemplo, é contraída a partir do ato de admissão e efetivo exercício do servidor, não a partir do empenhamento da despesa.

Todavia, apesar de constituírem-se em despesas contraídas anteriormente ao período de vedação previsto no art. 42 da LRF, as despesas de pessoal representam obrigações compromissadas que necessitam de lastro financeiro para sua satisfação mensal até o final do mandato ou tão logo iniciado o exercício subsequente.

Neste diapasão, observa-se que os ditames explicitados no *caput* do art. 42 da LRF somente podem ser interpretados conjuntamente com as disposições do seu parágrafo único, tendo em vista que este último exerce papel norteador, complementar e explicativo para todo o dispositivo legal.

O referido parágrafo único do art. 42 da LRF estabelece a forma como se determinará a disponibilidade de caixa requerida no *caput* do artigo, prescrevendo que: “na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”.

Neste rastro, é importante colacionar, também, a definição de “despesas compromissadas a pagar”, conforme previsão do parágrafo único do art. 42 da LRF, dada por Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega:²

Despesa compromissada a pagar não pode ser entendida como despesa empenhada ou, muito menos, despesa empenhada e liquidada. A amplitude da expressão parece-nos bem maior.

Tomemos o exemplo de um município que não tenha, no início do exercício, empenhado suas despe-

¹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; e NÓBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 226.

² Idem.

sas de pessoal, inclusive 13º salário, deixando para mês a mês, equivocadamente, emitir empenhos ordinários. Acaso tal despesa não deverá ser considerada como “compromissada a pagar”, nos termos do comando em análise? Evidente que deverá ser computada, independentemente de erros verificados no processamento da despesa.

A expressão busca alcançar todos os compromissos assumidos e que devam ser pagos no exercício (despesas de pessoal, contratos em execução, parcelamento de dívidas etc.). (grifo nosso)

Assim, somente haverá a possibilidade de contratação de novas despesas, dentro do período vedado, se, por meio de elaboração de fluxo de caixa, que deve considerar todos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, restar comprovada disponibilidade de caixa para este efeito.

A elaboração do referido fluxo de caixa deverá contemplar as disponibilidades financeiras existentes no início do período de vedação, somadas as receitas futuras previstas e deduzidos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as alusivas a pessoal e respectivos encargos sociais.

Assim, somente após a consideração, no fluxo de caixa, das despesas compromissadas para todo o exercício, mormente as despesas com pessoal e respectivos encargos, é que se verificará a limitação financeira para a realização de novas despesas dentro do período vedado pelo art. 42 da LRF.

Sobre a confecção do fluxo financeiro de caixa, requerido pelo parágrafo único do art. 42 da LRF, é relevante citar o entendimento e exemplo dado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quando explica a elaboração do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa constante da 5ª versão do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN nº 637/2012³:

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um **fluxo de caixa** que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e não apenas nos dois últimos quadrimestres. De acordo com o art.

42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior.

Exemplo:

- (+) Disponibilidade de caixa em 01 de janeiro;
 - (+) Previsão de entrada de recursos até 31 de dezembro;
 - (=) Disponibilidade de caixa “bruta”;
 - (-) Pagamento das despesas do ano anterior, inscritas em restos a pagar a serem pagas no ano;
 - (-) Pagamento das despesas já liquidadas;
 - (-) Pagamento dos salários dos servidores até o final do ano;**
 - (-) Pagamento do 13º salário;**
 - (-) Pagamento de encargos sociais;**
 - (-) Pagamento de empréstimos bancários;
 - (-) Pagamento de parcelamento de dívidas com o INSS e outras;
 - (-) Contrapartida de convênios já assinados;
 - (-) Pagamento de contratos já assinados (vigilância, limpeza, fornecimento de medicamentos, obras, etc.);
 - (-) Pagamento das despesas de água, luz e telefone previstas;
 - (-) Pagamento de quaisquer outras obrigações já assumidas ou que o município deva fazer por exigência legal;
 - (=) Disponibilidade de caixa “líquida”;
- (grifo nosso)

Desta forma, resta evidente que, também para a STN, as despesas de pessoal (folha de salários e encargos sociais), como despesas compromissadas que são, devem contar com reserva financeira suficiente para seu pagamento até o final do exercício de encerramento de mandato, em cumprimento ao art. 42 da LRF.

Neste mesmo sentido, ainda, é oportuno salientar que esta Corte de Contas dispõe de prejulgado que corrobora a abrangência do art. 42 da LRF para alcançar também as despesas já compromissadas anteriormente ao período de vedação legal, bem como pela necessidade de fluxo de caixa para a aferição de disponibilidade financeira para suportar a contratação de novas despesas dentro dos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato. Trata-se do Acórdão nº 789/2006, cuja ementa encontra-se colacionada abaixo:

Acórdão nº 789/2006 (DOE 19/05/2006). Despesa. Restos a pagar. Artigo 42, Lei de Responsabilidade Fiscal. Obras cuja execução ultrapassa o exercício. Obrigação de pagamento das parcelas liquidadas no exercício. Apuração da disponibilidade financeira considerando-se a vinculação dos

³ Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Contabilidade_Publica/arquivos/MDF_5a_edicao.pdf>. Acessado em: 19 de jun. de 2013.

recursos.

A interpretação do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente em relação a regras de contratação de obras cuja execução ultrapasse o exercício em curso, é:

1) A vedação do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal abrange os titulares dos Poderes Executivo (incluindo as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), do Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas e Ministério Público.

2) O artigo 42 não veda o empenho de despesas contraídas em período anterior aos dois últimos quadrimestres, mas sim, a realização de novos compromissos, nos dois últimos quadrimestres, por meio de contratos, ajustes ou outras formas de contratação, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento.

3) O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o pagamento ou a existência de disponibilidade financeira suficiente para pagamento das parcelas empenhadas e liquidadas no exercício, correspondentes às obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato. Demais parcelas a serem liquidadas em exercício(s) seguinte(s), deverão ser empenhadas e pagas com recursos consignados nos orçamentos respectivos.

4) Dentre as condições para que o titular do Poder ou órgão assuma obrigação de despesa a partir de maio até dezembro do seu último ano de mandato, está a comprovação prévia de disponibilidade financeira para pagamento. Essa verificação prévia pode ser realizada por meio de fluxo de caixa, levando em consideração, inclusive, os valores a ingressar nos cofres públicos, bem como, os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

5) Na apuração da disponibilidade financeira é necessário considerar a vinculação dos recursos, a exemplo dos provenientes de convênios, FUNDEF e reservas previdenciárias, de aplicação exclusiva em finalidades previstas na legislação, e, por essa razão, não podem ser considerados disponíveis para despesas de natureza diversa. (grifo nosso)

Ademais, a prevalecer a tese esposada pelos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, entende-se que serviria de estímulo à inadimplência das despesas de pessoal no último ano de mandato, tendo em vista que os mandatários poderiam optar por “fazer caixa” para dar suporte a outras despesas, pois teriam a certeza de que, no caso de não pagamento ou não reserva de lastro financeiro para a quitação de suas obrigações de empregador, não seriam alcançados pelo art. 42 da LRF, transferindo

dívidas de curtíssimo prazo à gestão seguinte sem a devida cobertura de caixa, o que colidiria com o princípio do equilíbrio fiscal exposto no § 1º do art. 1º da LRF.⁴

Aliás, em se caracterizando o procedimento acima descrito, o mandatário incorreria na conduta criminosa tipificada no art. 359-C do Código Penal Brasileiro⁵, que assim prescreve:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000). (grifo nosso)

Pelo exposto, conclui-se pela necessidade de revisão da tese exarada por meio dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, tendo em vista que as despesas inerentes a pessoal (folha de salários e respectivos encargos), por serem obrigações compromissadas anteriormente aos dois últimos quadrimestres do ano de término de mandato, estão abrangidas pelo art. 42 da LRF, devendo ser pagas até o final do exercício, ou, caso não quitadas, deverão contar com disponibilidade financeira suficiente para sua cobertura.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se que:

- a) a tese contida nos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002 induz, equivocadamente, à conclusão de que despesas com pessoal (folha de pagamento, 13º salário, etc.) não seriam consideradas como despesas com-

4 LRF

Art. 1º [...]

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

⁵ Decreto-Lei nº 2.848/1940, atualizado pela Lei nº 10.028/2000.

promissadas a pagar até o final do último exercício de mandato, para efeito de apuração da vedação imposta pelo art. 42 da LRF;

- b) as obrigações de pagamento das despesas com pessoal devem ser entendidas como despesas compromissadas, logo, compõem o fluxo de caixa que serve para apurar a disponibilidade financeira que suportará a assunção de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato, conforme aplicação do parágrafo único do artigo 42 da LRF;
- c) a elaboração do fluxo de caixa deverá contemplar as disponibilidades financeiras existentes no início do período de vedação, somadas as receitas futuras previstas e deduzidos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as alusivas a pessoal e respectivos encargos sociais;
- d) a tese esposada pelos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002 pode servir de estímulo à inadimplência das despesas de pessoal no último ano de mandato, tendo em vista que os mandatários e gestores poderiam optar por “fazer caixa” para dar suporte a outras despesas, pois teriam a certeza de que, no caso de não pagamento ou não reserva de lastro financeiro para a quitação de suas obrigações de empregador, não seriam alcançados pelo art. 42 da LRF, transferindo dívidas de curtíssimo prazo à gestão seguinte sem a devida cobertura de caixa, o que colidiria frontalmente com o princípio do equilíbrio fiscal exposto no § 1º do art. 1º da LRF; e
- e) as teses prejudgadas por este Tribunal merecem ser revisitadas e revisadas sempre que os seus fundamentos estiverem superados por novas legislações, jurisprudências e/ou entendimentos técnicos dominantes.

Ao julgar o presente processo e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, **sugere-se, cumulativamente:**

- 1) A aprovação da seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ____/2013. Despesa. Artigo 42, Lei de Responsabilidade Fiscal. Folha de pagamento e encargos sociais. Obrigações

compromissadas a pagar até o fim do exercício. Necessidade de disponibilidade de caixa.

1) As despesas com pessoal (folha de pagamento, férias, décimo terceiro salário, encargos sociais, etc.) são consideradas despesas compromissadas a pagar para efeito do parágrafo único do art. 42 da LRF, logo:

- a) compõem o fluxo de caixa que serve para apurar a disponibilidade financeira que suportará a possibilidade de contratação de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato; e
- b) devem ser apropriadas e pagas mensalmente até o término do último ano de mandato, ou, caso restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, devem contar com disponibilidade de caixa própria e suficiente no encerramento do período.

2) Enquadra-se na vedação contida no art. 42 da LRF a inadimplência de quaisquer despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as despesas com pessoal, com o objetivo de dar suporte à assunção de obrigação de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato.

2) A revogação integral dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002.

Cuiabá, 4 de dezembro 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 9.449/2013

[...]
CONCLUSÃO

Por todo o exposto e por tudo 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, opina:

- a) pelo conhecimento da presente consulta, com fulcro no art. 237 do Regimento Interno do TCE-MT;
- b) pela aprovação do reexame de prejulgados pelo egrégio Tribunal Pleno, conforme regra do art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT, com a ementa sugerida pela

Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência deste Tribunal de Contas e ratificada pela consultoria técnica.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 9 de dezembro de 2013.

William de Almeida Brito Júnior

Procurador-Geral de Contas

Razões do Voto

Egrégio Plenário,

Prefacialmente, registro que a vertente consulta foi proposta pelo presidente do egrégio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, conselheiro José Carlos Novelli, com a finalidade de se reexaminar a tese prejulgada dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, nos termos do artigo 237, do RITCE-MT.

Art. 237. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejulgada.

Portanto, em consonância com o Parecer Ministerial, conheço da presente consulta, na medida em que se vislumbra claramente preenchido o requisito de admissibilidade.

Meritoriamente, constato que o cerne do prejulgado ora reexaminado, o qual é composto pelos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002, trata de interpretação ao artigo 42, da LRF, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que

não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A referida interpretação foi expedida com a finalidade de responder à indagação formulada em consulta a esta Corte de Contas: *“como proceder com relação aos salários atrasados dos meses de outubro, novembro, dezembro e 13º salário, referentes ao exercício financeiro de 2000, deixados por seu antecessor?”*.

Ressaltou a consultoria técnica que a consulta citada, protocolizada em 05/01/2001, foi formulada em uma data muito recente ao começo da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em 05/05/2000, motivo pelo qual ainda “pairavam várias dúvidas e díspares interpretações doutrinárias sobre grande parte dos dispositivos introduzidos pela nova legislação financeira, principalmente quanto ao seu artigo 42.

Portanto, repiso o entendimento da consultoria técnica de que a resposta dada à consulta se centrou exclusivamente no *caput* do artigo 42 da LRF,

coadunando-se com posicionamento doutrinário defendido na época, qual seja, de que o referido dispositivo legal nada tem a ver com despesas preteritas, contraídas antes dos oito meses da vedação, como folha de pagamento, encargos patronais, contratos contínuos, etc.

Entendo que as despesas com pessoal são despesas contraídas anteriormente ao período proibitivo estabelecido no *caput* do artigo 42, da LRF, ao passo que a Administração Pública as incluiu nas suas peças de planejamento e se encontra suportando as parcelas futuras de tais despesas, como férias e 13º salário.

Para corroborar com este entendimento, invoco os ensinamentos de Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega, *in verbis*:

Importante, ainda, a exata identificação do momento em que se contrai a obrigação de despesa, uma vez que só aqueles referentes aos últimos dois quadrimestres do mandato são alcançados pelo dispositivo em análise. A obrigação com despesa de pessoal, por exemplo, é contraída a partir do ato de admissão e efetivo exercício do servidor, não a partir do empenhamento da despesa.

Portanto, as despesas de pessoal representam obrigações compromissadas que necessitam de amparo financeiro para sua efetivação mensal até o final do mandato ou assim que iniciado o exercício seguinte.

Neste norte, a consultoria técnica, acompanhada pelo subsequente parecer ministerial, entendeu ser possível o presente reexame, “tendo em vista que as despesas inerentes a pessoal (folha de salários e respectivos encargos), por serem obrigações compromissadas anteriormente aos dois últimos quadrimestres do ano de término de mandato estão abrangidas pelo art. 42 da LRF, devendo ser pagas até o final do exercício, ou, caso não quitadas, deverão contar com disponibilidade financeira suficiente para sua cobertura”.

O tema foi examinado com percuciência pela consultoria técnica e chancelado pelo Parecer Ministerial, cujas manifestações endosso, não as transcrevendo para evitar inútil demasia.

VOTO

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 9449/2013, da lavra do procurador-geral de Contas William de Almeida Brito Júnior, **VOTO**

preliminarmente em conhecer a presente consulta, para em seu mérito acolher e aprovar o reexame dos prejudgados exarados nos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002.

VOTO, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, fazendo-se constar o verbatim da decisão colegiada, nos termos que se seguem:

Resolução de Consulta nº ___/2013. Despesa. Artigo 42, Lei de Responsabilidade Fiscal. Folha de pagamento e encargos sociais. Obrigações compromissadas a pagar até o fim do exercício. Necessidade de disponibilidade de caixa.

1) As despesas com pessoal (folha de pagamento, férias, décimo terceiro salário, encargos sociais, etc.) são consideradas despesas compromissadas a pagar para efeito do parágrafo único do art. 42 da LRF, logo:

a) compõem o fluxo de caixa que serve para apurar a disponibilidade financeira que suportará a possibilidade de contração de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato; e

b) devem ser apropriadas e pagas mensalmente até o término do último ano de mandato, ou, caso restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, devem contar com disponibilidade de caixa própria e suficiente no encerramento do período.

2) Enquadra-se na vedação contida no artigo 42, da LRF, a inadimplência de quaisquer despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as despesas com pessoal, com o objetivo de dar suporte à assunção de obrigação de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato.

Por fim, voto pela revogação integral dos Acórdãos nºs 451/2002 e 1.510/2002.

É como voto.

Cuiabá, 12 de dezembro de 2013.

Conselheiro Substituto
Luiz Henrique Lima

Relator

Despesas com pessoal em final de mandato no Legislativo municipal



Cons. Substituto Isaias
Lopes da Cunha

“A proibição incide nos 180 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Legislativo municipal e não ao mandato do vereador.”

A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos 180 dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de concretização da elevação dos gastos. Este foi o entendimento do pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso ao responder à consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Guiratinga.

O TCE-MT ainda decidiu que a regra vedatória prevista no artigo 21 da LRF não é absoluta e comporta exceções, a exemplo de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenham sido expedidos. O Tribunal decidiu também que a proibição incide nos 180 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Legislativo municipal e não ao mandato do vereador.

Resolução de Consulta nº 21/2014

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.055-4/2014.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando a proposta de voto do relator, que acolheu o voto vista apresentado pelo conselheiro Valter Albano, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.011/2014 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: Câmara Municipal de Guiratinga. Consulta. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade e exceções.

1) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição

de ato nos 180 dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de concretização da elevação dos gastos.

2) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre o ato de aprovação de lei expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato que implique aumento de salário de agentes públicos, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

3) No âmbito das Câmaras municipais, a vedação prescrita no parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada nos 180 dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder, e não em relação ao mandato legislativo de vereador.

4) Não se encontra vedada pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação,

independentemente do momento em que tenham sido expedidos, tais como:

- a) o ato legislativo de concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, desde que exista política de revisão salarial previamente estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
- b) o ato legislativo de concessão de reajustes salariais em função da implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;
- c) o ato legislativo de criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal;
- d) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis e editadas em momento pretérito ao período de vedação;
- f) o ato de homologação de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judici-

ário; e,

- g) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal.

REVOGAR o Acórdão nº 880/2005, por considerar que o seu conteúdo normativo foi absorvido pela citada ementa. **Encaminhem-se** ao consulente cópia do parecer da consultoria técnica e da íntegra do voto vista. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro José Carlos Novelli, e Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 53/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Adão Alves de Camargo, presidente da Câmara Municipal de Guiratinga – MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a interpretação a ser dada ao parágrafo único do artigo 21 da LRF, que considera nulo ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão, nos seguintes termos:

Ante o exposto, fazemos as seguintes consultas no sentido de orientar-nos acerca da posição desse Emérito Tribunal de Contas sobre ao que dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

1) No que tange à legalidade de aprovação de Lei que visa aumento de salário, colocada em pauta antes dos 180 dias anteriores ao final do ano, porém a

sua aprovação ocorrer na próxima sessão, dentro dos 180 dias anteriores ao final do ano;

2) Quando se fala em '180 dias anteriores ao final do mandato do respectivo poder ou órgão' qual prazo deve ser considerado para Presidente da Câmara Legislativa, o prazo de mandato legislativo de Vereador (4 anos) ou de função de Presidente de Câmara (1 ou 2 anos).

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

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 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

2. MÉRITO

Em detida análise aos questionamentos apresentados nesta consulta, constata-se que, em suma, versam exclusivamente sobre a aplicação do parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

Desta forma, em consonância com os termos delimitadores da consulta, o parecer ora produzido não adentrará em questões relacionadas a aspectos da legislação eleitoral.

No primeiro quesito, o consulente busca saber, em síntese, se lei que aumenta salários – cujo processo legislativo tenha início antes do lapso de 180 dias anteriores ao final do mandato, mas a aprovação ocorra após – pode ser considerada nula, em virtude da aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Quanto ao segundo quesito, indaga se o aludido dispositivo legal fiscal, no caso das Câmaras municipais, alcança o lapso do mandato dos vereadores, que é de quatro anos, ou o dos presidentes eleitos como chefes dos Poderes Legislativos municipais, que pode variar de acordo com as respectivas Leis Orgânicas entre um ou dois anos.

Não obstante a consulta ser delimitada em apenas dois questionamentos, observa-se que qualquer resposta que se dê em relação à interpretação do parágrafo único do artigo 21 da LRF pode se mostrar incompleta e dar ensejo a uma série de outras dúvidas acerca da matéria, tornando inócuo o efeito prático da consulta.

Dessa forma, defende-se que a maneira mais adequada e efetiva de dar resposta à presente consulta é com a realização de um estudo mais completo sobre o tema, que contemple a abrangência e o alcance da norma insculpida no parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Assim, tendo em vista propiciar uma melhor concisão e objetividade nas respostas a serem dadas na presente consulta, passa-se ao exame individualizado dos quesitos apresentados pelo consulente.

2.1 Da nulidade de ato que importe em aumento de despesas com pessoal, realizado nos 180 dias anteriores ao final do mandato

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), al-

mejando o alcance da responsabilidade na gestão fiscal e o do equilíbrio das contas públicas, estabelece regras que visam impedir a prática de atos que importem no aumento de despesa com pessoal e que coloquem em risco os limites de despesas com pessoal determinados na lei, encontrando-se uma dessas regras em seu artigo 21, *literis*:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifo nosso)

O parágrafo único do dispositivo colacionado acima estabelece que são nulos os atos que acarretem aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato dos mandatários dos Poderes e órgãos de Estado discriminados no artigo 20 da LRF.

Neste sentido, observa-se que a disposição contida no parágrafo único do artigo 21 da LRF tem caráter vedatório, tendo em vista que busca, por meio de possível anulabilidade de atos, evitar a edição de atos que importem em aumento de despesas com pessoal dentro do período compreendido nos últimos 180 dias do final do mandato.

Assim, evidencia-se que, embora a redação do parágrafo único do artigo 21 da LRF seja relativamente simples, o seu conteúdo normativo tem suscitado interpretações díspares.

Nesse contexto, cumpre analisar, num primeiro momento, qual é o fato que se subsome à regra proibitiva do parágrafo único do artigo 21 da LRF, ou seja, se é o aumento da despesa com pessoal ocorrido nos últimos 180 dias do final do mandato em si, ou se é a expedição do ato ensejador do aumento da despesa.

Por uma interpretação aderente ao texto do dispositivo, constata-se que a nulidade não se refere ao aumento de despesas em si, mas à prática do ato que resulte aumento da despesa com pessoal. Nesses termos, mesmo que o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se realize no mandato futuro, o ato que o originou, se editado nesse período, é que deve ser considerado nulo.

Nessa linha de entendimento, citam-se os seguintes julgados:

Processual civil e administrativo. Recurso especial. Alínea “A”. Ausência de indicação do dispositivo considerado violado. Fundamentação deficiente. Aplicação analógica da Súmula nº 284 do STF. Conclusões do Tribunal de origem. Revisão. Impossibilidade. Incidência da Súmula nº 7 do STJ. Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 21, parágrafo único. Aplicação aos agentes políticos. Nulidade da expedição de ato normativo que resultou no aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder.

[...]

3. No mais, note-se que a LC nº 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio “só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei”. Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

(STJ – REsp 1170241/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 02/12/2010, DJe 14/12/2010) (grifo nosso)

Nulidade. Sanção de lei municipal. Plano de carreiras e vencimentos de servidores públicos. Aumento de despesa com pessoal. Inobservância do período de proibição. Artigo 21, parágrafo único da LC nº 101/2000. O artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) declara nulo de pleno direito o ato que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta (180) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, objetivando assim vedar o uso privado dos cofres públicos, reprimindo ações que de forma direta ou indireta, estarão a beneficiar o gestor, em detrimento do equilíbrio das finanças públicas e da viabilização da gestão seguinte. É inadmissível impor a administração municipal seguinte, o cumprimento de obrigação de fazer fundada em atos atentatórios a LRF, haja vista que a aprovação e sanção da lei, nos dez últimos dias do mandato do Prefeito, que resulta no aumento de despesas com pagamento de pessoal, encontra óbice no artigo 21 da Lei de Res-

ponsabilidade Fiscal, quiçá quando não menciona sequer a respectiva previsão orçamentária. (TJ-MT – Ap, 56591/2008, DES. Carlos Alberto Alves da Rocha, quinta Câmara Cível, Data do Julgamento 29/10/2008, Data da publicação no DJE 01/12/2008). (grifo nosso)

Ademais, se a nulidade recaísse sobre o aumento da despesa de pessoal, e não sobre ato originador, não seria possível, por exemplo, aumentá-la no lapso defeso, mesmo se o ato tivesse sido editado antes desse período.

Essa interpretação, segundo a qual a regra proibitiva em análise recai sobre a expedição do ato, não significa que está vedado qualquer aumento remuneratório no período defeso pela norma, uma vez que a nulidade não pode alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de determinações legais preexistentes aos 180 dias finais do mandato.

Neste sentido, observa-se que o parágrafo único do art. 21 da LRF não teria a intenção de tornar nula a prática de atos que garantam o exercício de situações jurídicas já consolidadas (preservando o direito adquirido), como ocorre com aqueles autorizados pela própria Constituição ou por leis editadas anteriormente ao período de vedação previsto no dispositivo em exame, como a concessão de progressões funcionais ou outras vantagens, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao interstício proibitivo, bem como as revisões gerais¹ que devem ser concedidas anualmente aos servidores públicos por determinação constitucional.

Adotando este entendimento, cita-se a seguinte decisão em consulta exarada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, *verbis*:

Processo T.C. nº 0803771-1

Consulta

Interessado: Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito do município de Buíque

Relatora: Conselheira Teresa Duere

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Decisão T.C. nº 1054/10

[...]

1 CF/88

Art. 37 [...]

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

IV – Conforme estabelece o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20. Não significa dizer que está vedado qualquer aumento remuneratório. Há situações que é possível a concessão de vantagens financeiras. Por exemplo: a vedação não alcança atos vinculados decorrentes de direitos já assegurados constitucionalmente ou legalmente, independentes da vontade do gestor, a exemplo de férias, quinquênios e salário-família. Outro exemplo é a concessão de abono para assegurar a destinação de 60% dos recursos do FUNDEB com a remuneração do magistério;

V – Na hipótese do aumento da despesa com pessoal ser decorrente de lei, o ato a ser considerado para efeito da aplicação do artigo 21, Parágrafo Único da LRF é a sua publicação.

Todavia, é importante salientar que existem correntes doutrinária e jurisprudencial que entendem que o parágrafo único do art. 21 da LRF busca proibir, por meio de possível declaração de nulidade, o aumento da despesa com pessoal e não a simples edição do ato.

Nesse contexto, interpretam que os atos que resultem aumento da despesa com pessoal poderiam ser editados no período defeso pelo parágrafo único do art. 21 da LRF, desde que não causassem aumento do percentual de aplicação da despesa com pessoal. Nesse caso, o percentual de aplicação nas despesas com pessoal apurado no encerramento do mandato deveria ser o mesmo ou inferior ao apurado no final do lapso anterior ao período proibido, ou seja, ao percentual apurado em 30 de junho.

Dessa forma, entendem ser possível a compensação do acréscimo de despesas com a anulação de outras em montante igual de forma global, ou seja, sem a necessidade da indicação do ato que provocou a redução no valor da despesa com pessoal como condição para a prática de ato de que resulte aumento dessa despesa. Além disso, para essa interpretação, permite-se, até mesmo, a compensação com a elevação da Receita Corrente Líquida (RCL).

Nessa linha, cita-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro², *literis*:

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 155-156.

Assim, nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. (grifo nosso)

Concordando com a doutrina citada, colaciona-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Prejulgado: 1252 – Processo nº 02/08599614 – D. O. de 09/04/03

1. A regra da nulidade para atos que resultem aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF) é vedatória, porém deve ser interpretada com o princípio da indisponibilidade do interesse público e o da continuidade dos serviços públicos. De acordo com a recente doutrina, estariam fora da vedação legal os atos que conferem direitos aos servidores à percepção de adicionais por tempo de serviço e progressões funcionais horizontais na tabela de vencimentos do quadro de cargos e vencimentos do Poder ou órgão, decorrentes de aplicação de leis aprovadas antes do início do 180º (centésimo oitagésimo) dia anterior ao final do mandato, bem como os que viessem a atender às situações decorrentes de fatos que provocam estado de emergência ou de calamidade pública, e, ainda, os que tivessem a proporcional compensação em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal.

2. A nomeação de candidatos em concurso público dentro dos últimos cento e oitenta dias de final de mandato do titular de Poder ou órgão somente

é possível se as despesas decorrentes destas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou a diminuição da despesa com pessoal, de forma que o percentual de comprometimento verificado no mês anterior ao início do 180º (centésimo octagésimo) dia não seja ultrapassado até o último dia do mandato. (grifo nosso)

Esse entendimento, segundo o qual a redação contida no parágrafo único do artigo 21 da LRF tem por fato gerador o aumento do percentual da despesa com pessoal no período vedado, com todo respeito aos seus defensores, não merece ser acolhido por esta Corte de Contas, pelas seguintes razões:

- a) porque destoa da redação do dispositivo legal em discussão, que se refere expressamente à expedição de ato de que resulte aumento da despesa com pessoal, e não ao aumento de quaisquer dos percentuais previstos nos artigos 19 e 20 da LRF; e
- b) porque essa interpretação poderia acarretar a subsunção à regra proibitiva de situações fáticas nas quais haja o aumento dos percentuais da despesa com pessoal sem, contudo, a expedição do ato, a exemplo da redução da RCL ou do aumento dos percentuais de gastos com pessoal em decorrência da concessão de direitos adquiridos aos servidores públicos.

Ademais, esta sistemática pode acarretar possíveis desequilíbrios das contas públicas, pois eventuais e momentâneos aumentos de RCL podem não ser duradouros no tempo, ao passo que as despesas amparadas nesses aumentos serão permanentes.

Feitos esses esclarecimentos, entende-se que a melhor interpretação a ser deferida ao conteúdo normativo constante do parágrafo único do artigo 21 da LRF é aquela na qual a nulidade não se refere ao aumento de despesas em si, mas sim à prática do ato de que resulte aumento.

Defende-se, ainda, que mesmo que o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se realize no mandato futuro, o ato que o originou, se editado nesse período, é que deve ser considerado nulo.

Por fim, sustenta-se, para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas pernambucano, no sentido de que existem situações em que é possível a edição de atos que aumentam a despesa com pessoal, mesmo no período defeso

pela norma, atos esses vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado, conforme apresentado no item a seguir.

2.2 Atos que acarretam aumento de despesas com pessoal não sujeitos à incidência do parágrafo único do artigo 21 da LRF

Conforme defendido no item anterior, existem situações especiais em que é possível a edição de atos que aumentam a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, atos estes que devem ser vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado.

Essas situações especiais motivaram o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) a editar o Parecer nº 51/2001³, no qual estabeleceu um rol de despesas com pessoal que podem ser assumidas pelo titular de órgão ou Poder, nos 180 dias anteriores à vedação posta no parágrafo único do art. 21 da LRF, mesmo que impliquem aumento desta despesa, sendo o seguinte:

- 1) Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja, qual for a causa da vacância;
- 2) Provimento de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo e, isto, porque a demora, aqui, cabe ao Legislativo, não se podendo, por isso, imputar ao administrador ilegitimidade para a prática de tais atos;
- 3) Nomeação para cargos em comissão pré-existentes que vagarem, no período;
- 4) Nomeação para cargos em comissão cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida

³ Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/xerco/ORIENTA%C7%D5ES%20PARA%20O%20ENCERRAMENTO%20DE%20MANDATO.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

- pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo, pelas razões expostas no nº 2, supra;
- 5) Contratação temporária de pessoal, por que autorizada pela própria Constituição Federal, no inciso IX do art. 37, sempre que necessário para 'atender a necessidade temporária de excepcional interesse público', devendo estar caracterizada a emergência legitimadora desta forma de contratação;
 - 6) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação;
 - 7) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF;
 - 8) Realização de concurso público, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37 da Constituição Federal
 - 9) Concessão de vantagens, inclusive as temporais – ex facto temporis – reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos;
 - 10) Concessão de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, que deverão ser concedidas nos termos, na forma e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação. A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros;
 - 11) Honorários, seja em função da participação do servidor como membro de banca de concurso, ou de sua gerência, planejamento, execução ou outra atividade auxiliar a ele correlata, em razão de que esta é remuneração a ele devida por exercício de atividade extra cargo indispensável à prestação dos serviços públicos e/ou sua continuidade;
 - 12) Pagamento de honorários a servidor por treinamento de pessoal (inciso IV, art. 85, e inciso III, art. 121 do Estatuto do Servidor Público do RS), [...]. A única exigência para pagamento destes honorários no período referido será sua devida motivação, que deverá deixar clara a indispensabilidade da realização destas despesas no período excepcionado;
 - 13) Pagamento de honorários a servidor por atuação como professor em cursos legalmente instituídos (inciso IV do art. 85 e inciso IV do art. 121 do Estatuto do Servidor Público do RS), pelas mesmas razões constantes do item anterior e nas mesmas condições nele elencadas;
 - 14) Concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política salarial prévia;
 - 15) Não é admissível, contudo, a concessão de reajustes salariais setorizados por categorias, instituído no período de vedação;
 - 16) Concessão de aumentos salariais previstos em norma legal editada anteriormente ao período de vedação, com repercussão, nele, de parcelas determinadas na respectiva lei reguladora. (grifo nosso)
- Aliás, é pertinente salientar que este Tribunal tem prejulgado vigente que estabelece uma dessas situações especiais, qual seja:
- Acórdão nº 880/2005 (DOE 05/07/2005). Pessoal. Limite. Aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato. Possibilidade, observadas as condições.**
- É possível o provimento de cargos, efetivos ou em comissão, no período de 180 dias que antecedem o fim do mandato do titular do Poder ou órgão, desde que respaldado em ato (lei, decreto, edital de concurso), antes deste período, observadas as condições previstas no inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Esse prejulgado permite, tão somente, a expedição de ato de provimento que importe em aumento de despesas com pessoal para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, conforme aplicação sistemática do inciso IV

do parágrafo único do artigo 22 da LRF.⁴

Contudo, verifica-se que essa não é a única situação especial que merece ser excepcionada, uma vez que há outras que podem igualmente serem afastadas da incidência da vedação prevista na norma.

Desta forma, necessário se faz estabelecer um rol de situações especiais que, considerando serem vinculadas e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, podem escapar da incidência do parágrafo único do artigo 21 da LRF. Assim, elenca-se:

- a) a concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
- b) a concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;
- c) o provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso;
- d) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao interstício proibitório; e
- e) a realização de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário.

No que concerne à alínea “c” acima, é pertinente evidenciar que o provimento do cargo ou da função somente é possível na hipótese de substituição/reposição decorrente de aposentadoria ou fale-

cimento de servidores, bem como se homologado antes do período estatuído pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Em se tratando de concurso público (alínea “e”), é pertinente salientar que o Supremo Tribunal Federal tem recente entendimento no sentido de que os concursados classificados dentro do número de vagas oferecidas no certame têm direito subjetivo à respectiva nomeação, conforme se depreende do seguinte julgado:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Concurso público. Candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital. Direito subjetivo à nomeação. Agravo a que se nega provimento.

I – O Plenário desta Corte, no julgamento do RE 598.099/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, firmou entendimento no sentido de que possui direito subjetivo à nomeação o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital de concurso público.

II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – ARE 807311 AgR, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 10/06/2014, Acórdão Eletrônico DJe-125 Divulg. 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014). (grifo nosso)

Desta forma, a simples realização de concursos públicos dentro do período compreendido pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, mesmo que não haja nomeações neste lapso, se perfaz em um ato que futuramente gerará um aumento da despesa com pessoal, logo, este ato encontra-se abarcado pelo dispositivo legal.

Todavia, em casos de determinações impostas por este Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário, no sentido de fixar a obrigação de realização de concurso público por parte de fiscalizados, entende-se que os atos que compreendem a realização do certame podem ser praticados, mesmo no período vedado, considerando os seguintes motivos:

- a) a determinação advém da necessidade de se corrigirem distorções verificadas em períodos anteriores ao período vedado, em que não foi respeitado pelo fiscalizado o princípio do concurso público (inciso II do artigo 37 da CF/88);
- b) trata-se de cumprimento de imposição exarada pela Corte de Contas ou pelo Poder Judiciário, logo não está inserta na esfera de faculdade e discricionariedade do fiscalizado.

Pode-se elencar, ainda, outra restrição especial que, apesar de não decorrente de direito já assegua-

4 LRF

Art. 22 [...]

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

[...]

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

rado pela legislação, pode escapar da incidência do parágrafo único do artigo 21 da LRF. Trata-se do provimento de cargo público, efetivo ou comissionado, com a indicação individualizada do ato que importe em redução compensatória da respectiva despesa com pessoal, a exemplo do provimento de cargo efetivo para exercício de função que vinha sendo desempenhada por contratado temporário.

Essa exceção decorre da interpretação do parágrafo único do artigo 21 da LRF pontuada pelos princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade dos serviços públicos. Sob essa ótica, não seria lógico, nem admissível, que a Administração não pudesse substituir um servidor que tivesse rescindido ou terminado seu vínculo com o poder público durante o período de vedação, a exemplo do vencimento do contrato temporário de um médico.

Sustentar a vedação legal nessas hipóteses significaria engessar a Administração Pública a um ponto tal que atentaria contra o próprio interesse público.

Ademais, com a indicação individualizada e pontual do ato do qual decorre a redução compensatória da despesa com pessoal (ex.: ato de exoneração ou termo de rescisão de contrato temporário), não estará presente um dos requisitos para a incidência da regra proibitória em testilha, qual seja, o aumento do valor da despesa com pessoal.

Insta salientar que essa exceção não deve ser confundida com a sistemática adotada pela Corte de Contas do Estado de Santa Catarina, evidenciada alhures, tendo em vista que a compensação aqui apresentada se traduz em mera reposição pontual e individualizada de uma despesa com pessoal por outra correspondente, não se tratando de compensações decorrentes de variações da RCL ou de percentuais de gastos.

Há que se pontuar, ainda, que a mera expedição de ato legislativo (leis, decretos legislativos ou resoluções legislativas) que vise criar cargos não importa em um ato que aumenta despesas com pessoal, tendo em vista que o simples ato de criar cargos não significa o respectivo provimento e nem a obrigação futura de fazê-lo. Neste sentido cita-se a seguinte jurisprudência desta Corte:

Resolução de Consulta nº 50/2010 (DOE 10/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Limite Prudencial. Interpretação das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

[...]

5) A simples criação de cargo, emprego e função, por

si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. (grifo nosso)

Por derradeiro, é pertinente salientar que todas essas situações especiais devem ser compatibilizadas com a observância aos limites de gastos com pessoal estampados nos artigos 18, 19 e 20 da LRF.

2.3 Do momento considerado como o de realização do ato que acarrete o aumento da despesa com pessoal quando o veículo for lei, para efeito do parágrafo único do artigo 21 da LRF

Inicialmente, é conveniente salientar que todo ato legislativo ou administrativo praticado pela Administração tem na publicidade o seu requisito fundamental de eficácia.

Neste rastro, cita-se a lição de Meirelles⁵, que assim sintetiza a importância da publicidade dos atos praticados pela Administração, bem como esclarece sobre a necessidade de publicação desses atos:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

[...]

A publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial. Por órgão oficial entendem-se não só o Diário Oficial das entidades públicas, impresso ou pela forma eletrônica pela rede mundial de computadores – internet, no endereço do órgão público, como, também, os jornais contratados para essas publicações oficiais. (grifo nosso)

Assim, para efeito do parágrafo único do artigo 21 da LRF, o ato deve ser considerado como realizado quando efetivamente publicado, neste sentido já se manifestou o TCE-PE:

Processo T.C. nº 0803771-1

Consulta

Interessado: Sr. Arquimedes Guedes Valença, prefeito do município de Buíque

5 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 97, 101.

Relatora: Conselheira Teresa Duere

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Decisão T.C. nº 1054/10

[...]

V – Na hipótese do aumento da despesa com pessoal ser decorrente de lei, o ato a ser considerado para efeito da aplicação do artigo 21, Parágrafo Único da LRF é a sua publicação.

Assim, quando o aumento da despesa com pessoal for provocado por lei, a sua publicação é o ato considerado para efeito do parágrafo único do artigo 21 da LRF, independentemente do momento no qual foi iniciado o respectivo processo legislativo.

Defende-se, também, que a mera propositura de projeto de lei ao Legislativo, com o objetivo direto ou indireto de aumentar despesas com pessoal, já evidencia a prática de ato vedada pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF.

2.4 Do mandato dos Poderes Legislativos, para efeito do parágrafo único do artigo 21 da LRF

Conforme apresentado alhures, o parágrafo único do artigo 21 da LRF prescreve que:

[...] é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20". (grifo nosso)

Nestes termos, salienta-se que a aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre os Poderes e os órgãos referidos no artigo 20 da lei, sendo estes últimos assim especificados:

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

[...]

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

II – no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores** e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III – no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da

Constituição;

- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

Assim, pela interpretação literal aos dispositivos citados, é fácil o entendimento de que a vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF é dirigida aos mandatos dos chefes de Poderes e dos titulares dos órgãos de Estado.

Nesta senda, observa-se que as Câmaras municipais são representadas e geridas por uma Mesa Diretora eleita dentre os vereadores, sendo esta diretoria encabeçada por um presidente que também é o chefe do Poder Legislativo municipal.

O presidente tem suas funções determinadas pelo regimento interno da Câmara e pela Lei Orgânica do Município, nos quais lhe são atribuídas funções de legislar, de administrar e representar o Poder Legislativo.

Ao presidir o plenário conduzindo e dirigindo o processo legislativo, proferindo votos de desempates nas deliberações, promulgando leis, decretos legislativos e resoluções o presidente da Câmara exerce sua função de legislador. Exerce função administrativa quando realiza atividades executivas e de gestão, e também representa o Poder quando atua e responde em nome da Câmara.

Desta forma, o vereador, ao assumir a presidência da Câmara, passa a ter uma especificidade funcional diferenciada dos demais vereadores, pois, além de substituto legal do prefeito, realiza as funções administrativas e de representação do Poder Legislativo.

Por isso, outra não pode ser a conclusão senão a de que o parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre o mandato do chefe do Poder Legislativo municipal que também é o titular da Câmara de Vereadores, na figura do seu presidente e da Mesa Diretora, tendo em vista que são esses quem, além das funções de vereador, exercem a representação política e a gestão da Câmara.

Assim, se a eleição para presidente e Mesa Diretora da câmara for anual ou bienal, o parágrafo único do artigo 21 da LRF incidirá sobre cada um desses períodos.

Neste sentido, é pertinente evidenciar o seguinte julgado do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

Número: 652796

Natureza: Consulta

EMENTA: Câmara municipal. Despesas com pessoal. Aumento. Concessão através de ato expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato. Nulidade, exceto se a despesa tiver sido previa-

mente prevista.

Excerto do Voto do Relator: Conselheiro Sylo Costa

[...]

No mérito, respondo no sentido de que, de acordo com o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, citado pelo consulente, deve ser considerado nulo o ato de que resultar aumento da despesa com pessoal, expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Presidente da Câmara Municipal.

Assim, numa Câmara Municipal cujo mandato do Presidente é de 1 (um) ano, como no exemplo dado na presente Consulta, nenhum dos quatro (04) Presidentes de cada legislatura, poderá, sob pena de nulidade, expedir ato que aumente a despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final de seus mandatos. (grifo nosso)

Importante destacar, também, que a vedação do parágrafo único do artigo 21 da LRF, no caso das Câmaras municipais, deve abranger os atos de Administração praticados por membros da respectiva Mesa Diretora, tendo em vista que a gestão desses Legislativos é colegiada.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) declara nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão;
- b) a disposição contida no parágrafo único do artigo 21 da LRF tem caráter vedatório, tendo em vista que busca, por meio de possível anulabilidade de atos, evitar a edição de atos que importem em aumento de despesas com pessoal dentro do período compreendido nos últimos 180 dias de final do mandato;
- c) a nulidade/vedação insculpida no parágrafo único do artigo 21 da LRF não se refere ao aumento de despesas em si e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à prática do ato de que resulte em aumento. Nesses termos, mesmo que o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se realize no mandato futuro, o ato que o originou, se editado nesse período, deve ser

considerado nulo;

- d) existem situações em que é possível a edição de atos que aumentam a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pela norma, atos esses vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado;
- e) como situações especiais podem-se citar: **i)** a concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base; **ii)** a concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente; **iii)** o provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso; **iv)** o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação; **v)** a realização de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário; **vi)** o provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual (Regime Administrativo Especial), desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato compensatório do qual resultar a redução da despesa com pessoal; e **vii)** a simples criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal.
- f) quando o aumento de despesas com pessoal for provocado por lei, o ato de propositura do projeto de lei, bem como o de publicação da lei, é que devem ser considerados para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF;
- g) a vedação do parágrafo único do artigo 21 da LRF, no caso das Câmaras municipais, deve abranger os atos de Administração pra-

ticados pelo seu presidente, abarcando também os atos emanados por membros da respectiva Mesa Diretora, tendo em vista que a gestão desses Legislativos é colegiada; e,

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda integralmente ao quesito versado nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se:

1) A aprovação das seguintes ementas, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2014. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade. Exceções.

1) O parágrafo único do artigo 21 da LRF tem caráter vedatório, tendo em vista que busca, por meio de possível anulabilidade de atos, evitar a edição daqueles que importem em aumento de despesas com pessoal dentro do período compreendido nos últimos 180 dias de final do mandato.

2) A vedação insculpida no parágrafo único do artigo 21 da LRF não se refere ao aumento de despesas em si e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à prática do ato de que resulte em tal aumento.

3) Caso o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se realize em mandato futuro, o ato que o originou, se editado no período vedado, deve ser considerado nulo.

4) É possível a edição de atos que aumentam a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, desde que esses atos sejam vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado, como:

a) a concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;

b) a concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;

c) o provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de edu-

cação, saúde e segurança, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso;

d) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação;

e) a realização de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário;

f) o provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal;

g) a simples criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal.

5) As situações elencadas no item anterior devem ser compatibilizadas com a observância aos limites de despesas com pessoal estampados nos artigos 19 e 20 da LRF.

6) Quando o aumento de despesas com pessoal for provocado por lei, o ato de propositura do projeto de lei, bem como o de publicação da lei, devem ser considerados para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmara municipal. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade.

Nas Câmaras Municipais a vedação imposta pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada em cada mandato da respectiva Mesa Diretora.

2) A revogação do Acórdão nº 880/2005, considerando-se que o seu conteúdo normativo se encontra absorvido pela primeira ementa acima proposta.

Cuiabá-MT, 8 de agosto de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.011/2014

[...]

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 das propostas 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 __/2014. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade. Exceções.

- 1) O parágrafo único do artigo 21 da LRF tem caráter vedatório, tendo em vista que busca, por meio de possível anulabilidade de atos, evitar a edição daqueles que importem em aumento de despesas com pessoal dentro do período compreendido nos últimos 180 dias de final do mandato.
- 2) A vedação insculpida no parágrafo único do artigo 21 da LRF não se refere ao aumento de despesas em si e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à prática do ato de que resulte em tal aumento.
- 3) Caso o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se realize em mandato futuro, o ato que o originou, se editado no período vedado, deve ser considerado nulo.
- 4) É possível a edição de atos que aumentam a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, desde que esses atos sejam vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado, como:
 - a) a concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
 - b) a concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;
 - c) o provimento de cargos ou funções públicas

para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso;

- d) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação;
- e) a realização de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário;
- f) o provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal;
- g) a simples criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal.

5) As situações elencadas no item anterior devem ser compatibilizadas com a observância aos limites de despesas com pessoal estampados nos artigos 19 e 20 da LRF.

6) Quando o aumento de despesas com pessoal for provocado por lei, o ato de propositura do projeto de lei, bem como o de publicação da lei, devem ser considerados para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmara municipal. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade.

Nas Câmaras municipais a vedação imposta pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada em cada mandato da respectiva Mesa Diretora.

- c) pela revogação do Acórdão nº 880/2005, considerando-se que o seu conteúdo normativo se encontra absorvido pela primeira ementa acima proposta.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá-MT, 13 de agosto de 2014.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

Razões do Voto

Preliminarmente, conheço a presente consulta, formulada por autoridade legítima, presidente da Câmara Municipal de Guiratinga, por tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas e ter sido formulada em tese, portanto preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, previstos no artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica – TCE-MT) e artigo 232, I a IV da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno-TCE).

Quanto ao mérito, observo que a consultoria técnica respondeu com propriedade à matéria questionada pelo presidente da Câmara Municipal de Guiratinga, tratando de forma ampla os posicionamentos existentes, concluindo pelo entendimento predominante acerca do tema, com embasamento legal e jurisprudencial.

Apesar das interpretações díspares referentes ao parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, a interpretação dada por este Tribunal de Contas consubstancia na vedação de edição de ato que resulte o aumento de despesas com pessoal, respeitadas as situações especiais elencadas no parecer técnico, durante período compreendido nos últimos 180 dias do final de cada mandato do titular do Poder ou órgão.

Em que pese a resposta dada ao consulente fundamentar-se na interpretação literal ou gramatical aplicada ao dispositivo legal em estudo, destaca-se que há situações especiais que possibilita a edição de atos que aumentem a despesa com pessoal no período defeso, decorrente da aplicação, dentre outros, os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos, bem como os direitos assegurados constitucional ou legalmente.

Assim, as situações especiais esposadas na presente consulta devem ser realizadas com estrita observância dos limites de gastos com pessoal, nos termos das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Ainda que o processo legislativo para edição de ato normativo que aumente as despesas com pessoal tenha iniciado antes do lapso de 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se a aprovação ocorrer no período defeso, este ato será considerado nulo de pleno direito, pois os projetos de leis somente entrarão em vigor após sua publicação, por força do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942).

A vedação imposta pelo parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve

ser observada nos 180 dias anteriores ao final de cada mandato dos chefes dos Poderes Executivos estadual e municipal; do presidente da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, bem como do procurador-geral do Ministério Público e do defensor público geral da Defensoria Pública.

A Câmara municipal representa o Poder Legislativo na esfera municipal, dessa forma, o período vedatório imposto pelo parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, incide sobre o mandato do presidente da Câmara municipal, respeitadas as disposições previstas no Regimento Interno da Câmara e na Lei Orgânica do Município acerca da duração de cada mandato.

Assim, acompanho o entendimento da consultoria técnica, concernente à nulidade dos atos que resultem em aumento na despesa de pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato dos titulares de Poderes e órgãos do Estado, excetuadas as situações em que já exista direitos assegurados constitucional ou legalmente, ou em razão da compatibilização da norma legal e os princípios basilares da Administração Pública. Todavia, divirjo parcialmente quanto à redação do verbete da resolução de consulta sugerida no parecer da consultoria técnica.

DISPOSITIVO

Posto isso, acolho parcialmente o Parecer nº 3.011/2014 do Ministério Público de Contas e apresento Proposta de Voto pelo conhecimento da presente consulta formulada pela Câmara Municipal de Guiratinga e, no mérito, que seja respondida nos termos do Parecer nº 53/2014 da consultoria técnica, com as alterações na redação do verbete constante nesta proposta de voto, a título de orientação ao consulente. Proponho, ainda, a atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos, mediante revogação do Acórdão nº 880/2005, vez que seu conteúdo normativo se encontra absorvido na presente consulta, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada, nos termos que se seguem:

Resolução de Consulta nº __/2014. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade. Exceções.

1) O parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, tem caráter vedatório, haja vista a declaração de nulidade absoluta dos atos que

resultem aumento de despesas no período de 180 dias anteriores ao final do mandato.

2) A vedação insculpida no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se refere ao aumento de despesas em si e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à prática do ato que resulte aumento de despesa com pessoal.

3) Mesmo que o aumento da despesa não ocorra no lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se concretize em mandatos subsequentes, o ato é nulo de pleno direito se for editado no período vedado.

4) É possível a edição de atos que aumentem a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, desde que esses atos sejam vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado, como:

a) concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X, do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;

b) concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional ou de lei nacional vigente;

c) ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação.

5) Durante o período defeso é legítimo o provimento de cargos ou funções, bem como a prática de atos que não caracterizam aumento de despesa com pessoal nas hipóteses e condições seguintes:

a) provimento de cargos ou funções públicas para suprir as vacâncias de cargos decorrentes de aposentadoria, falecimento, exoneração e demissão de servidores públicos e outras espécies de vacâncias, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso;

b) provimento de cargos ou funções públicas para suprir as substituições individuais e pontuais de servidores públicos, decorrentes de término de vínculo estatutário, de contratos temporários ou de natureza precária, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal;

c) criação de cargos ou funções públicas por meio de lei, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta

aumento de despesas com pessoal, bem como a realização de concursos e processos seletivos públicos.

6) As situações elencadas nos itens 4 e 5 devem ser compatibilizadas com a observância dos limites de despesas com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7) Quando o aumento de despesas com pessoal for provocado por lei, o ato de propositura do projeto de lei e o da publicação da lei devem ser considerados para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revoga-se o Acórdão nº 880/2005.

Resolução de Consulta nº __/2014. Poderes e órgãos autônomos. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade.

A vedação imposta pelo parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser observada nos 180 dias anteriores ao final de cada mandato dos chefes dos Poderes Executivos estadual e municipal; dos presidentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras municipais, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, bem como do procurador-geral do Ministério Público e do defensor público geral da Defensoria Pública.

É como apresento a proposta de voto a este Tribunal Pleno.

Cuiabá, 26 de setembro de 2014.

**Conselheiro Substituto
Isaías Lopes da Cunha**

Relator

Voto-Vista

Trata o processo de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Guiratinga, nos seguintes termos:

Ante o exposto, fazemos as seguintes consultas no sentido de orientar-nos acerca da posição desse Emérito Tribunal de Contas sobre ao que dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

- 1) No que tange à legalidade de aprovação de lei que visa aumento de salário, colocada em pauta antes dos 180 dias anteriores ao final do ano, porém a sua aprovação ocorrer na próxima sessão, dentro dos 180 dias anteriores ao final do ano.
- 2) Quando se fala em '180 dias anteriores ao final do mandato do respectivo poder ou órgão' qual o prazo deve ser considerado para presidente da Câmara Legislativa, o prazo de mandato legislativo de vereador (4 anos) ou de função de presidente de Câmara (1 ou 2 anos).

Em outras palavras, questiona o consultante sobre qual é a interpretação dada por este Tribunal de Contas ao parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especificamente quanto (1) à nulidade de lei que visa ao aumento de remuneração dos servidores públicos aprovada nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, e (2) se o "final de mandato" mencionado no dispositivo se refere ao exercício do cargo de vereador ou à função de presidente da Câmara?

O ilustre relator apresentou proposta de voto acolhendo parcialmente o parecer ministerial, propondo alterações na redação do verbete apresentada pela consultoria técnica, nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2014. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade. Exceções.

- 1) O parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 tem caráter vedatório, haja vista a declaração de nulidade absoluta dos atos que resultem aumento de despesas no período de 180 dias anteriores ao final do mandato.
- 2) A vedação insculpida no parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se refere ao aumento de despesas em si e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à prática do ato que resulte aumento de despesa com pessoal.
- 3) Mesmo que o aumento da despesa não ocorra no

lapso dos 180 dias anteriores ao final do mandato, mas se concretize em mandatos subsequentes, o ato é nulo de pleno direito se for editado no período vedado.

4) É possível a edição de atos que aumentem a despesa com pessoal, mesmo no período defeso pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF, desde que esses atos sejam vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período vedado, como:

- a) concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X, do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política de revisão salarial prévia estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
- b) concessão de reajustes em função de implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional ou de lei nacional vigente;
- c) ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação.

5) Durante o período defeso é legítimo o provimento de cargos ou funções, bem como a prática de atos que não caracterizam aumento de despesa com pessoal nas hipóteses e condições seguintes:

- a) provimento de cargos ou funções públicas para suprir as vacâncias de cargos decorrentes de aposentadoria, falecimento, exoneração e demissão de servidores públicos e outras espécies de vacâncias, desde que o respectivo certame tenha sido homologado antes do início do período defeso;
- b) provimento de cargos ou funções públicas para suprir as substituições individuais e pontuais de servidores públicos, decorrentes de término de vínculo estatutário, de contratos temporários ou de natureza precária, desde que haja a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal;
- c) criação de cargos ou funções públicas por meio de lei, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal, bem como a realização de concursos e processos seletivos públicos.

6) As situações elencadas nos itens 4 e 5 devem ser compatibilizadas com a observância dos limites de

despesas com pessoal fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7) Quando o aumento de despesas com pessoal for provocado por lei, o ato de propositura do projeto de lei e o da publicação da lei devem ser considerados para efeito de aplicação do parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revoga-se o Acórdão nº 880/2005.

Resolução de Consulta nº __/2014. Poderes e órgãos autônomos. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade.

A vedação imposta pelo parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser observada nos 180 dias anteriores ao final de cada mandato dos chefes dos Poderes Executivos estadual e municipal; dos presidentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras municipais, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, bem como do procurador-geral do Ministério Público e do defensor público geral da Defensoria Pública. Para melhor formar a minha convicção, pedi e obtive vistas do processo.

Esse é o relatório.

Pois bem. Como é de meu costume, busco sempre a objetividade e a clareza nas respostas oferecidas aos consulentes deste Tribunal e por isso solicitei vista do processo com a pretensão de oferecer uma ementa ligada exclusivamente à resposta das duas perguntas feitas na inicial.

Entretanto, neste caso, e tendo em vista o substancial trabalho da consultoria técnica, entendi ser necessário o aprofundamento da matéria e, em consequência, a elaboração de ementa mais extensa, visando, principalmente solucionar dúvidas recorrentes e unificar o entendimento sobre a interpretação do parágrafo único do art. 21 da LRF.

Por isso, apresento sugestões de nova ementa com redação mais objetiva, ressaltando, entretanto, que no mérito da consulta concordo plenamente com os entendimentos daquela unidade técnica e do relator, mantendo-os também na minha sugestão de ementa.

Diante do exposto, VOTO, acolhendo parcialmente a proposta de voto do relator, pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela aprovação da seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº __/2014. Pessoal. Parágrafo único do artigo 21 da LRF. Aplicabilidade e Exceções.

1) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF não diz respeito ao aumento de despesas

com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com pessoal, mas à expedição de ato nos 180 dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de concretização da elevação dos gastos.

2) A vedação prevista no parágrafo único do artigo 21 da LRF incide sobre o ato de aprovação de lei expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato que implique aumento de salário de agentes públicos, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

3) No âmbito das Câmaras municipais, a vedação prescrita no parágrafo único do artigo 21 da LRF deve ser observada nos 180 dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder, e não em relação ao mandato legislativo de vereador.

4) Não se encontra vedada pelo parágrafo único do artigo 21 da LRF a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucional ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenham sido expedidos, tais como:

- a) o ato legislativo de concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que exista política de revisão salarial previamente estabelecida, e a revisão não importe em aumento real ou na correção de perdas inflacionárias que ultrapassem o último ano base;
- b) o ato legislativo de concessão de reajustes salariais em função da implementação de piso salarial profissional nacional, em cumprimento à determinação constitucional e de lei nacional vigente;
- c) o ato legislativo de criação de cargo, emprego e função, uma vez que esse ato, por si só, não acarreta aumento de despesas com pessoal;
- d) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) o ato vinculado de concessão de progressões funcionais e/ou outras vantagens remuneratórias, asseguradas por leis e editadas em momento pretérito ao período de vedação;
- f) o ato de homologação de concursos públicos para atendimento de determinações impostas pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário;
- g) o ato de provimento de cargos ou funções públicas para suprir substituições individuais e pontuais de servidores, decorrentes de término de vínculo estatutário ou contratual, desde que haja

a indicação no ato de admissão referência direta ao ato que provocou a redução compensatória da despesa com pessoal.

VOTO, ainda, pela revogação do Acórdão nº 880/05, considerando que o seu conteúdo normativo foi absorvido pela ementa acima proposta, e pelo encaminhamento do parecer da consultoria técnica e da íntegra deste voto ao consulente.

Este é o voto-vista.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Percentual de cargos em comissão destinados a servidores de carreira



Cons. Substituto Luiz Carlos Pereira

“Poder Legislativo municipal pode fixar percentuais mínimos para cargos em comissão destinados aos seus servidores de carreira, por resolução”

As Câmaras municipais, em respeito ao princípio constitucional da autonomia entre os Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88), têm a competência legislativa privativa para a fixação dos percentuais mínimos destinados ao preenchimento dos seus cargos em comissão por servidores de carreira. Este foi o entendimento constante do voto do conselheiro Luiz Carlos Pereira, acompanhado pelo Tribunal Pleno.

O relator votou ainda no sentido de que essa definição de percentuais pode ser realizada pelos Poderes Legislativos municipais por meio de resolução, sem a necessidade, portanto, de lei formal.

Resolução de Consulta nº 2/2015

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 19.320-8/2014.

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 4.746/2014 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

EMENTA: Câmara Municipal de Tangará da Serra. Consulta. Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Fixação de percentuais mínimos.

- a) as funções de confiança devem ser providas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos para exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- b) os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração a serem exercidos por servidores efetivos ou não, para o desempenho exclusivo das atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- c) as Câmaras municipais, em respeito ao princípio constitucional da autonomia entre os Poderes (arti-

gos 2º e 51 da CF/88), têm a competência legislativa privativa para a fixação dos percentuais mínimos destinados ao preenchimento dos seus cargos em comissão por servidores de carreira, podendo fazê-la por meio da edição de resolução; e,

d) o ato normativo editado pelos Poderes Legislativos municipais poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara municipal.

Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Vencimento. Caráter remuneratório. O pagamento efetuado a servidor em retribuição pecuniária ao exercício de cargo em comissão de assessor legislativo de vereador tem natureza de vencimento, revestindo-se em espécie remuneratória, não podendo ser custeado ou substituído por verbas indenizatórias.

Determinar a atualização da Consolidação de Entendimentos, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Relatou a presente decisão o conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo

o conselheiro Antonio Joaquim.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, a conselheira interina Jaqueline Jacobsen e o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro José Carlos Novelli.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador Alisson Carvalho de Alencar.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 68/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Weliton Ungaro Duarte, presidente da Câmara Municipal de Tangará da Serra-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a fixação dos percentuais mínimos para preenchimento de cargos em comissão, conforme previsão inserta no inciso V do artigo 37 da CF/88, nos seguintes termos:

I – A Constituição Federal determina no artigo 37, V, que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

[...]

IV – Além desses servidores, existem cargos em comissão na seara administrativa, contudo questiona-se:

- 1) Os cargos em comissão dos gabinetes dos vereadores, pertinentes a função de confiança de assessor legislativo, entram na conta do percentual mínimo de servidores da câmara de vereadores?
- 2) Caso positivo, é possível que o pagamento desses assessores seja feito através de verba indenizatória?
- 3) O percentual mínimo de cargos em comissão é prerrogativa da casa de leis?
- 4) É possível separar da conta do percentual mínimo os servidores lotados nos gabinetes dos vereadores, levando-se em consideração tão somente o percentual de cargos em comissão ligado a atividades da Casa de Leis?

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por auto-

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

2. MÉRITO

2.1 Das funções de confiança e dos cargos em comissão

As atuais previsões constitucionais para as formas de investidura das funções de confiança e dos cargos em comissão encontram-se insertas nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. [...]

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifo nosso)

Dessas previsões constitucionais, depreende-se que, além da investidura em cargos ou empregos públicos efetivos e providos mediante aprovação em concurso público, existem duas outras formas excepcionais de se atribuir o exercício de funções públicas, quais sejam, as nomeações para as funções de confiança e a investidura para os cargos em comissão.

Nesse contexto, é pertinente salientar que tanto as funções de confiança quanto as investiduras em cargos em comissão têm como características comuns: ser *ad nutum* (de livre nomeação e exoneração); criação mediante lei; necessitar da fidúcia (confiança da autoridade competente nomeante); e vinculação exclusiva ao exercício de atribuições inerentes à direção, chefia ou assessoramento.

O inciso V do artigo 37 da CF/88 estabelece, basicamente, como traço distintivo entre as funções de confiança e os cargos em comissão, a necessidade de que as primeiras devem ser providas exclusivamente por servidores já efetivos, ao passo que os segundos devem ser preenchidos por servidores efetivos ou não, dependendo de percentual mínimo fixado em lei que deve determinar uma proporção desses cargos aos servidores de carreira (efetivos).

Explicando essa distinção, citam-se as lições dos notáveis mestres Celso Antônio Bandeira de Mello e José Afonso da Silva:

Funções públicas são plexos unitários de atribuições, criados por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por titular de cargo efetivo, da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição). Assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza seu preenchimento, aos cargos em comissão. Contudo, não se quis prevê-las como tais, possivelmente para evitar que pudessem ser preenchidas por alguém estranho à carreira, já que em cargos em comissão podem ser postas pessoas alheias ao serviço público, ressalvado um percentual deles, reservado aos servidores de carreira, cujo mínimo será fixado por lei. (grifo nosso)¹

Admissões a funções autônomas sempre foram fontes de apadrinhamento, de abusos e de injustiças aos concursados. As funções de confiança, previstas no art. 37, V, como os cargos em comissão (também de confiança), destinados apenas às atribuições de

direção, chefia e assessoramento, não comportam concurso público, estatuinto-se apenas que aquelas sejam exercidas por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previsto em lei. (grifo nosso)²

Dessa forma, resta patente que as funções de confiança somente poderão ser providas por servidores que já possuam vínculo efetivo com a Administração Pública, independentemente de qualquer lei que estabeleça percentuais mínimos de preenchimento, isso porque essa disposição caracteriza-se como uma norma constitucional de eficácia plena.

Infere-se, também, que a mesma imposição constitucional (inciso V do art. 37 da CF/88) traz em seu bojo uma norma constitucional de eficácia limitada, qual seja, a de que para os cargos em comissão cabe aos inúmeros órgãos e entidades da Administração Pública definirem, mediante lei, o limite mínimo a ser reservado aos seus servidores efetivos.

Isso também é corroborado pelo Tribunal de Contas da União, que assim já se decidiu:

Acórdão nº 0796/2004 Ata 22 – Plenário
Relator: Walton Alencar Rodrigues – Representação. Sindjus. Ministério Público Federal. Irregularidades.

As funções de confiança são de exclusivo exercício por servidores titulares de cargo efetivo (art. 37, V, da CF). Possibilidade de nomeação de pessoas, com ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública, nas condições e percentuais previstos em lei, para atribuições restritas de chefia, direção e assessoramento, ínsitas aos cargos em comissão (art. 37, V, da CF). Expressa previsão do § 2º do art. 13 da Lei nº 10.476/2002, no sentido de que apenas as funções comissionadas FC-7 a FC-10 são consideradas cargos em comissão. Fixação, pelo mesmo diploma, do percentual de 30% das FC-07 a FC-10, como cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração (§1º). Inconstitucionalidade dos atos de nomeação de pessoas estranhas ao serviço público para as FC-1 a FC-6, uma vez que não se trata de cargos em comissão. Fixação pela Lei de percentuais, para o exercício de funções comissionadas, por servidores integrantes das Carreiras de Analista e de Técnico do Ministério Público da União.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 255.

² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 660.

Imposição constitucional, em relação à função de confiança, cujo exercício é exclusivamente atribuível a servidor titular de cargo efetivo. Irregularidades nas nomeações. Conhecimento. Procedência. Determinação. Fixação de prazo. Diário Oficial da União: 02/07/2004 página: 23/06/2004. (grifo nosso)

Pelo exposto, conclui-se que funções de confiança somente poderão ser preenchidas por servidores efetivos, já os cargos em comissão devem ser providos por servidores de carreira (efetivos), nas condições e nos percentuais mínimos estabelecidos em lei.

Feitos esses esclarecimentos sobre as funções de confiança e os cargos em comissão, passa-se a responder aos questionamentos postos na presente consulta.

2.1 O percentual mínimo de cargos em comissão é prerrogativa da Casa de Leis?

Conforme visto alhures, o inciso V do art. 37 da CF/88 estatui que as condições e os percentuais mínimos para o provimento de cargos em comissão devem ser previstos em lei.

Todavia, é importantíssimo registrar que o estabelecimento dos aludidos percentuais mínimos trata-se, em essência, de organização de quadro de pessoal e não necessariamente de alteração de remuneração dos cargos em comissão.

Nesse contexto, defende-se que, no caso específico dos Poderes Legislativos municipais, a organização do seu quadro de pessoal é possível de realização por ato normativo próprio emitido pelo órgão.

Isso porque, em privilégio ao princípio da simetria, entende-se cabível a aplicação das disposições constitucionais previstas no art. 51, IV, da CF/88 aos Legislativos municipais.

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. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

Nesse mesmo sentido também prescreve a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 26. É da competência exclusiva da Assembleia

Legislativa:

[...]

XIV – dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Dessa forma, a fixação de percentuais mínimos para o provimento de cargos em comissão nos Poderes Legislativos municipais, sem a alteração de remuneração, reveste-se em ato de mera organização do quadro de pessoal, sendo prerrogativa exclusiva da Câmaras municipais fazê-lo.

Ademais, a organização do quadro de pessoal dos Legislativos municipais por meio de atos legislativos de iniciativa própria ressalta a prevalência do princípio constitucional da autonomia e separação entre os Poderes.³

Neste contexto, entende-se que a espécie normativa a ser utilizada para esse intento (fixação de percentuais mínimos para o provimento de cargos em comissão, sem a alteração de remuneração) poderá ser, além de lei, o decreto legislativo ou a resolução⁴, ainda mais sendo estes últimos atos constitucionalmente deferidos ao Poder Legislativo para disciplinar matéria *interna corporis*.

Aliás, corroborado os argumentos até aqui evidenciados, cita-se o seguinte prejulgado deste Tribunal de Contas sobre o assunto:

Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE 06/11/2012). 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).

3 CF/88

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

4 CF/88

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

[...]

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções.

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.

Pelo exposto, e em resposta objetiva ao questionamento proposto, constata-se que a fixação de percentuais mínimos para provimento dos seus cargos em comissão é prerrogativa dos Poderes Legislativos municipais.

2.2 Os percentuais mínimos para provimento dos cargos em comissão devem ser os mesmos para a totalidade dos cargos desta natureza criados no Poder Legislativo?

Inicialmente é pertinente salientar que as indagações trazidas pelo consulente nas questões 1ª e 4ª, por seu encadeamento lógico e correlação temática, podem ser consolidadas e sintetizadas em um único questionamento.

Esses quesitos dispõem:

1. Os cargos em comissão dos gabinetes dos vereadores, pertinentes à função de confiança de assessor legislativo, entram na conta do percentual mínimo de servidores da Câmara de Vereadores?

[...]

4. É possível separar da conta do percentual mínimo os servidores lotados nos gabinetes dos vereadores, levando-se em consideração tão somente o percentual de cargos em comissão ligado a atividades da Casa de Leis? (grifo nosso)

Neste contexto, para maior objetividade e concisão das respostas a serem dadas nesta consulta, este item visará responder ao seguinte quesito: *Os percentuais mínimos para provimento dos cargos em comissão devem ser os mesmos para a totalidade dos cargos desta natureza criados no Poder Legislativo?*

Em resposta a esse questionamento, observa-se que caberá à legislação editada pelo Poder Legislativo definir os percentuais mínimos dos cargos comissionados reservados aos servidores efetivos, podendo prescrever percentuais distintos para determinados cargos em comissão, tendo em vista as especialidades das funções a serem desempenhadas pelos ocupantes de cada cargo.

Assim, por exemplo, a legislação poderá fixar um percentual mínimo de 50% para os cargos de assessoramento vinculados aos vereadores e um outro percentual mínimo de 70% para os cargos de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara municipal.

2.3 É possível o pagamento dos vencimentos dos servidores investidos em cargos em comissão de assessor legislativo de vereador por meio de verba indenizatória?

Muito embora o questionamento não tenha se referido especificamente sobre quem realizaria o pagamento por meio da verba indenizatória – se o vereador, com a verba indenizatória que eventualmente possa estar recebendo; ou se a Câmara municipal, por meio de seus recursos próprios – constata-se que em nenhuma dessas hipóteses é possível o pagamento de vencimentos por meio de verba indenizatória.

Primeiro, porque a retribuição paga pelo exercício de um cargo em comissão tem natureza eminentemente remuneratória, ou seja, de forma nenhuma se enquadra como uma espécie de indenização.

Nesse contexto, observa-se que o exercício de cargos públicos, inclusive os em comissão, tem como retribuição ou contraprestação pecuniária um determinado “vencimento” que, por sua vez, tem natureza remuneratória, conforme se depreende do seguinte prejudicado desta Corte de Contas:

Resolução de Consulta nº 05/2011 (DOE 24/02/2011). Pessoal. Remuneração. Distinção entre remuneração, vencimento e vencimentos.

Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: **a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei;** **b) Vencimentos** (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e, **c) Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório.** (grifo nosso)

Nesse rastro, também, observa-se que a remuneração pelo *labor* em um cargo em comissão não contempla as características necessárias e inerentes à uma espécie indenizatória, quais sejam:

Acórdãos TCE-MT nºs 2.206/2007 (DOE 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agen-

tes 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:

[...]

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.

[...]

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 redunda em remuneração ou subsídio.

[...]

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.

[...]

Segundo, porque as verbas indenizatórias percebidas pelos vereadores não podem ser aplicadas para o custeio de despesas próprias das Câmaras municipais, a exemplo da remuneração de seus servidores.

Neste sentido, este Tribunal de Contas dispõe da seguinte decisão prejulgada:

Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE 20/04/2011) e Acórdão nº 1.761/2006 (DOE 14/09/2006). Câmara municipal. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição.

1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.

2) A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamen-

tar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária financeira dos gastos públicos. (grifo nosso)

Ademais, o pagamento direto aos servidores investidos em cargos em comissão da Câmara, com recursos da verba indenizatória dos vereadores, caracteriza vínculo de emprego entre o servidor e o parlamentar, situação essa vedada pela jurisprudência deste Tribunal:

Resolução de Consulta nº 39/2011 (DOE 09/06/2011). Câmara municipal. Pessoal. Lotação de empregado de vereador em instalações do Poder Legislativo, bem como da utilização de bens públicos para o desempenho de suas atividades. Impossibilidade.

Não há a possibilidade de lotação de empregados de vereadores em instalações do Poder Legislativo, bem como da utilização de bens públicos para o desempenho de suas atividades, pois o exercício de funções públicas é própria de agentes públicos regularmente investidos, nos termos da Constituição Federal, sendo que a investidura irregular de servidor público expõe a administração a riscos trabalhistas e civis. (grifo nosso)

Assim, a retribuição pecuniária destinada a servidor pelo exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague essa indenização, se vereadores ou se a Câmara municipal.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o inciso V do artigo 37 da Constituição estabelece que as funções de confiança deverão, obrigatoriamente, ser providas por servidores com vínculo de efetividade com a Administração Pública;
- b) os cargos em comissão (incisos II e V do artigo 37 da CF/88) podem ser providos por pessoas, com ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública, nas condições e nos percentuais previstos em lei;
- c) tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão têm como características comuns: ser *ad nutum* (de livre nomea-

ção e exoneração); criação mediante lei; necessitar da fidedignidade (confiança da autoridade competente nomeante); e vinculação exclusiva ao exercício de atribuições inerentes à direção, chefia ou assessoramento.

- d) a fixação de percentuais mínimos para provimento dos seus cargos em comissão é prerrogativa dos Poderes Legislativos municipais, que poderão fazê-la por meio de edição de ato normativo próprio, a exemplo de decreto legislativo ou resolução;
- e) a legislação editada pelo Poder Legislativo municipal poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos em comissão de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara municipal;
- f) a retribuição pecuniária destinada a servidor pelo exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague a indenização, se vereadores ou se a Câmara municipal; e,

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejudicado neste Tribunal que responda integralmente aos quesitos versados nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação das seguintes ementas, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Fixação de percentuais mínimos.

- a) as funções de confiança devem ser providas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, ao passo que os cargos em comissão devem ser providos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, conforme estatui o inciso V do artigo 37 da CF/88;
- b) as Câmaras Municipais, em respeito ao princípio constitucional da autonomia entre os Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88), têm a competência legislativa exclusiva para a fixação dos percentuais mínimos destinados ao preenchimento dos seus cargos em comissão por servidores de carreira, podendo fazê-la por meio da edição de ato normativo próprio, em consonância com os ditames da Resolução de Consulta TCE-MT nº 20/2012.
- c) o ato normativo editado pelos Poderes Legislativos Municipais poderá fixar percentuais mínimos

distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara Municipal.

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Vencimento. Caráter remuneratório.

O pagamento efetuado a servidor em retribuição pecuniária ao exercício de cargo em comissão de assessor legislativo de vereador tem natureza de vencimento, revestindo-se em espécie remuneratória, não podendo ser custeado ou substituído por verbas indenizatórias.

Cuiabá-MT, 14 de novembro de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 4.746/2014

[...]

CONCLUSÃO

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

- a) pelo conhecimento da presente consulta, tendo em vista a presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT);
- b) pela aprovação das propostas de resoluções de consulta pelo egrégio Tribunal

Pleno, conforme regra o art. 81, IV, da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno do TCE-MT);

- c) pelo envio das resoluções de consulta à autoridade consulente, após a deliberação do egrégio Tribunal Pleno.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de dezembro de 2014.

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

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

Quanto ao mérito, tem-se que a indagação feita pelo consulente diz respeito à competência da Casa Legislativa municipal para disciplinar a matéria relativa aos cargos comissionados de sua estrutura organizacional e a realização de pagamento destes por verba indenizatória.

De antemão, quanto aos itens 1, 3 e 4, cumpre esclarecer que a Constituição Federal, em seu artigo 37, estabelece que, em regra, a forma de ingresso no serviço público dar-se-á mediante a realização de concurso público. Entretanto, admitem-se duas outras formas excepcionais de se atribuir o exercício de funções públicas, quais sejam, as nomeações para as funções de confiança e a investidura para os cargos em comissão, conforme previsto no inciso II do artigo 37 da Carta Magna.

Note-se que a ressalva final do inciso II (que trata das nomeações para os cargos em comissão), por ser regra de exceção, deve ser interpretada restritivamente, limitando-se seu alcance a situações

especiais e peculiares, referentes a cargos cuja natureza especial justifique a dispensa do concurso público.

Estabelecida a premissa de que a regra é o concurso público, sob pena de afronta aos princípios da igualdade e da impessoalidade, sua dispensa deve ser ditada por questões de ordem objetiva, ligadas à especial natureza do cargo em comissão.

Nesse diapasão, tem-se que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores efetivos, ao passo que os cargos comissionados devem ser preenchidos por servidores efetivos ou não, dependendo a regulamentação dos percentuais mínimos ser estabelecida por meio de lei, conforme dispõe o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 37. [...]

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

Denota-se na previsão constitucional que o estabelecimento dos referidos percentuais mínimos é matéria relativa à estrutura do quadro de pessoal da Casa Legislativa e, nesse contexto, compete ao

Poder Legislativo a organização do seu quadro de pessoal por intermédio da edição de ato normativo próprio, conforme estabelece o inciso IV do artigo 51 da Constituição Federal de 1988:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Simetricamente, a Constituição Estadual, em seu artigo 26, inciso XIV, atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva para dispor sobre a criação de cargos de seus serviços, vejamos:

Art. 26. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

XIV – dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Tangará da Serra determina que:

Art. 22. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigidas esta, para o especificado nos Artigos 23 e 51, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XIV – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas municipais, bem como fixar respectivos vencimentos, inclusive os dos serviços da Câmara;

Art. 23. À Câmara compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

III – organizar os seus serviços administrativos;

[...]

XII – deliberar, mediante Resolução, sobre assunto de sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de Decreto Legislativo.

Ademais, o artigo 48 da Constituição Federal é

taxativo ao afirmar que:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

Assim, infere-se dos dispositivos supracitados que a matéria de criação de cargos afetos ao Poder Legislativo é de competência privativa do próprio Poder, bem como a fixação de percentuais mínimos para o provimento de cargos em comissão, sem a alteração de remuneração.

Nesse sentido, reconhecida a competência privativa do Poder Legislativo, cumpre esclarecer acerca da espécie normativa a ser utilizada, se mediante Decreto Legislativo (art. 59, VI da CF) ou Resolução (art. Art. 59, VII da CF).

O decreto legislativo é a espécie normativa utilizada nas hipóteses de competência exclusiva do Congresso Nacional, e em obediência ao princípio da simetria, utilizado para tratar de matérias de competência exclusiva da Câmara municipal.

Por outro lado, por meio de resoluções regulamentar-se-ão as matérias de competência privativa do Poder Legislativo.

Corroborando tal entendimento o renomado autor Alexandre de Moraes¹ faz menção no sentido de que a “resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados”, concluindo que não há “participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de resoluções, e conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo” (mesma obra, p. 695).

O doutrinador também lembra que “a EC nº 19, de 4-6-1998 (Reforma Administrativa) alterou significadamente a redação do inciso IV, do art. 51, mantendo a competência da Câmara dos Deputados para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços”.²

Ainda, em consonância com tal entendimento,

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Comentado**. 23. ed. Ed. Atlas, p. 694.

² MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 2. ed. Ed. Atlas, p. 1.010.

Régis Fernandes de Oliveira³ destaca que “os cargos do Poder Executivo são criados e extintos por lei” e que “também por lei criam-se e extinguem-se cargos no Judiciário”, enquanto “no Legislativo podem sê-lo por Resolução do Senado (inc. XIII do art. 52) ou da Câmara (inciso IV do art. 51)”.

Ademais, quanto ao tema em questão, esta Corte de Contas assim concluiu:

Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE 06/11/2012). 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.

Assim, feitas tais considerações e, em resposta ao terceiro questionamento apresentado, concluo que a fixação de percentuais mínimos para provimento de cargos em comissão é de competência privativa dos Poderes Legislativos municipais, mediante a edição de resolução.

No que atine aos questionamentos apresentados nos itens 1 e 4, a consultoria técnica entendeu que, para maior objetividade e concisão das respostas a serem dadas nesta consulta, o quesito a ser respondido seria se os percentuais mínimos para provimento dos cargos em comissão devem ser os mesmos para a totalidade dos cargos desta natureza criados no Poder Legislativo.

Nesse sentido, coaduno com o entendimento da equipe técnica no sentido de que caberá à legislação editada pelo Poder Legislativo municipal definir os percentuais mínimos dos cargos comissionados reservados aos servidores efetivos, conforme explanado alhures, podendo prescrever percentuais distintos para determinados cargos em comissão, tendo em vista as especialidades das funções a serem desempenhadas pelos ocupantes de cada cargo.

Sob outro enfoque, no item 2 perquire o consultante acerca da possibilidade de efetuar o pagamento dos assessores legislativos por meio da verba indenizatória.

Nesse aspecto, corroboro com o entendimento exposto pela consultoria técnica no sentido de que a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague essa indenização, se vereadores ou se a Câmara municipal.

Entendo oportuno mencionar que esta Corte de Contas já possui entendimento consolidado acerca do tema, conforme depreende-se das Resoluções de Consultas nº 05/2011 e 29/2011:

Resolução de Consulta nº 05/2011 (DOE 24/02/2011). Pessoal. Remuneração. Distinção entre remuneração, vencimento e vencimentos.

Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: **a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei; b) Vencimentos** (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e, **c) Remuneração**, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório. (grifo nosso)

Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE 20/04/2011) e Acórdão nº 1.761/2006 (DOE 14/09/2006). Câmara municipal. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição.

1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.

2) **A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de con-**

³ OLIVEIRA, Régis Fernando de. **Servidores Públicos**. 2. ed. Ed. Malheiros, p. 15.

figurar indevida descentralização orçamentária financeira dos gastos públicos. (grifo nosso)

Logo, diante da normativa existente, é possível concluir que a verba indenizatória não pode ser utilizada para pagamento das despesas com remuneração dos servidores ocupantes de cargo em comissão.

Por derradeiro, verifico que a consultoria técnica, por intermédio do Parecer nº 68/2014, abordou exaustivamente todas as dúvidas do jurisdicionado, concluindo conforme os seguintes esclarecimentos, a seguir transcritos:

- a) o inciso V do artigo 37 da Constituição estabelece que as funções de confiança deverão, obrigatoriamente, ser providas por servidores com vínculo de efetividade com a Administração Pública;
- b) os cargos em comissão (incisos II e V do artigo 37 da CF/88) podem ser providos por pessoas, com ou sem vínculo efetivo com a Administração Pública, nas condições e nos percentuais previstos em lei;
- c) tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão têm como características comuns: ser *ad nutum* (de livre nomeação e exoneração); criação mediante lei; necessitar da fidúcia (confiança da autoridade competente nomeante); e vinculação exclusiva ao exercício de atribuições inerentes à direção, chefia ou assessoramento;
- d) a fixação de percentuais mínimos para provimento dos seus cargos em comissão é prerrogativa dos Poderes Legislativos municipais, que poderão fazê-la por meio de edição de ato normativo próprio, a exemplo de decreto legislativo ou resolução;
- e) a legislação editada pelo Poder Legislativo municipal poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos em comissão de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara municipal;
- f) a retribuição pecuniária destinada a servidor pelo exercício de cargo em comissão tem natureza remuneratória, não podendo ser custeada por meio de verbas indenizatórias, independentemente de quem pague a indenização, se vereadores ou se a Câmara municipal.

Conclamado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº

4746/2014, concluiu pelo conhecimento da consulta, ante a presença dos pressupostos de admissibilidade, e pela aprovação da resposta nos exatos termos sugeridos pela consultoria técnica.

Por derradeiro, coaduno com o entendimento exposto pela consultoria técnica, contudo, visando aprimorar a redação da resolução de consulta que ora submeto à apreciação, entendo pela alteração de alguns termos utilizados, sem que haja modificação substancial do texto originário.

Ante o exposto e de acordo com a competência estabelecida nos artigos 1º, XVII, e § 3º do artigo 91 da Lei Orgânica do TCE-MT, **ACOLHO** o Parecer Ministerial nº 4746/2014, da lavra do procurador-geral de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e apresento **PROPOSTA DE VOTO**, no sentido de:

- a) conhecer da presente consulta formulada pela Câmara Municipal de Tangará da Serra;
- b) no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Fixação de percentuais mínimos.

a) as funções de confiança devem ser providas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos para exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento; b) os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração a serem exercidos por servidores efetivos ou não, para o desempenho exclusivo das atribuições de direção, chefia e assessoramento; c) as Câmaras Municipais, em respeito ao princípio constitucional da Autonomia entre os Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88), têm a competência legislativa privativa para a fixação dos percentuais mínimos destinados ao preenchimento dos seus cargos em comissão por servidores de carreira, podendo fazê-la por meio da edição de Resolução; d) o ato normativo editado pelos Poderes Legislativos Municipais poderá fixar percentuais mínimos distintos para os cargos em comissão vinculados ao assessoramento dos vereadores e para os cargos de direção, chefia ou assessoramento afetos à gestão da Câmara Municipal.

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmaras municipais. Pessoal. Cargos em comissão. Vencimento. Caráter remuneratório.

O pagamento efetuado a servidor em retribuição pecuniária ao exercício de cargo em comissão de assessor legislativo de vereador tem natureza de vencimento, revestindo-se em espécie remuneratória, não podendo ser custeado ou substituído por verbas

indenizatórias.

- c) atualizar a consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É a proposta de voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, 4 de março de 2015.

Conselheiro Substituto

Luiz Carlos Pereira

Relator



*Artigos
Científicos.*



Bruno Ribeiro Marques

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

Especialista em Controladoria e Finanças pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Especialista em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Estratégia Empresarial e Estudo das Organizações pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Aluno do 3º semestre de Direito do Instituto Cuiabano de Ensino e Cultura (ICEC).

A prática do Controle de Constitucionalidade dos Tribunais de Contas, após a abstrativização da Súmula 347 do STF pela transcendência dos motivos determinantes e em face à Reserva de Plenário – Súmula Vinculante nº 10 STF

The practice of the constitutional control of the Audit Courts, after the relativization of Precedent 347 STF through the theory of transcendence of the determinants reasons and in face of plenary reserve - Binding Precedent nº 10 STF

Resumo

Este artigo verificou como o TCU e os TCEs de Minas Gerais e Mato Grosso têm exercido o controle de constitucionalidade após a abstrativização do controle difuso pelo STF, no MS 25.888, e em face da reserva de plenário. As decisões evidenciam que os TCEs têm: **a)** afastado a aplicação das leis inconstitucionais, não as declarado inconstitucionais; **b)** usado a prerrogativa do controle difuso, apenas nos casos concretos submetidos a sua jurisdição, produzindo efeitos *inter partes*; e, **c)** não somente por meio de seus órgãos colegiados, mas através de seus órgãos fracionários e até mesmo em decisões singulares. Ou seja, ainda que exista uma discussão em torno da possibilidade de os TCEs declararem a inconstitucionalidade de leis, as decisões destas Cortes se mostram no sentido de uma interpretação mais ampla aos controles constitucionais exercidos pelas Cortes de Contas, cujas sentenças têm se limitado a, apenas, afastar qualquer pretensão de eficácia de uma lei flagrantemente ilegítima sem, contudo, se retirar a norma do mundo jurídico. Também, estudos mostram reafirmar a vigência da Súmula 347/STF, em que pese o novo posicionamento do STF, via MS 25.888/DF/STF (Caso Petrobras), se inclinar para superação da súmula retrocitada, com fundamento na teoria da transcendência dos motivos determinantes.

Palavras-chave

Controle de constitucionalidade incidental das Cortes de Contas. Súmula Vinculante nº 10 STF. Súmula 347 STF. Abstrativização do controle difuso. Decisões em órgãos fracionários das Cortes de Contas.

Abstract

*The purpose of this scientific paper is to find out how TCU and the TCEs of Minas Gerais and Mato Grosso have used the constitutional control after the relativization of the diffuse control by the Supreme Court, through the MS 25 888, and in the face of reserve of the plenary. The TCE's decisions show that: **a)** moved away the application of unconstitutional laws, without declaring them unconstitutional; **b)** used the prerogative of the diffuse control, only in specific cases submitted to its jurisdiction, producing effects only inter parties; and, **c)** not only through collegiate agencies, but through their fractional and even individual decisions. Although there is a discussion around the possibility of TCEs declare the unconstitutionality of laws, decisions of these courts show themselves towards a broader interpretation the constitutional controls exercised by the Court of Cortes, whose sentences have been limited to, only, remove any of efficacy claim to a blatantly illegitimate law without, however, withdraw the norm of the legal world. Also, studies show reaffirm the validity of Precedent 347 / STF, despite the fact that the new positioning of the Supreme Court, trough MS 25 888 / DF / STF dispose otherwise, using the theory of transcendence of reasons determinants as cornerstone.*

Keywords

Constitutional control of the Accounts Courts. Binding Precedent nº 10 STF. Precedent 347 STF. Relativization of the diffuse control. Decisions in fractional bodies of Accounts Cortes

1 Introdução

A Constituição Federal de 1982 é uma Constituição rígida, o que implica se ter um órgão guardião da Constituição Federal, incumbido de extirpar do mundo jurídico toda e qualquer pretensão legislativa contrária à norma máxima em vigor. Este papel, para o caso brasileiro, tem sido exercido pelo Supremo Tribunal (STF).

Para que se garanta a rigidez constitucional e a inviolabilidade de seus postulados, o sistema jurídico criou o chamado Controle de Constitucionalidade das Leis.

Este controle, exercido precipuamente no Poder Judiciário, estabelece que qualquer pretensão normativa contrária à Constituição deva ser extirpada do mundo jurídico.

Ocorre que, no Brasil, não somente o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade das leis, mas também os Tribunais de Contas detêm tal prerrogativa por força da Súmula nº 347 do próprio STF, com a seguinte redação: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Esta Súmula foi editada em 1963.

Contudo, o próprio STF tem mitigado este entendimento após a publicação do Mandado de Segurança nº 25.888/DF, no qual a Suprema Corte suspendeu, cautelarmente, a decisão do TCU que declarou a inconstitucionalidade do regime diferenciado de contratação adotado pela Petrobras em suas contratações.

No caso, o STF entendeu, ainda que cautelarmente, que o TCU havia usurpado, em parte, a sua competência constitucional ao declarar inconstitucional o regime diferenciado de contratações adotado pela Petrobras, sujeitando-a aos postulados na Lei 8.666/93.

Para alguns autores, em vista deste novo posicionamento do STF, permanecem os questionamentos: os Tribunais de Contas ainda possuem a competência para apreciar a constitucionalidade das leis, conforme posicionamento firmado pelo STF em 1963 ou o novo entendimento do MS. 25.888 implica superação da Súmula 347 do STF? Se os Tribunais de Contas ainda detêm a prerrogativa de

analisar a constitucionalidade das leis, de que formas devem fazê-lo? Somente por decisão do plenário ou as câmaras também estão habilitadas, e no caso das decisões singulares, estão habilitadas a afastar normas inconstitucionais?

Essa discussão tem gerado muitos embates que serão aqui abordados.

Assim, o objetivo deste trabalho é apontar se a Súmula proposta em 1963 ainda está em vigor e como os Tribunais de Contas de Mato Grosso, União e Minas Gerais têm realizado o Controle de Constitucionalidade, após o MS. 25.888/DF do STF, trazendo, para este trabalho, os principais estudos sobre o tema e os principais julgados destas Cortes de Contas que abordam a questão.

2 Um breve relato dos Sistemas de Controle de Constitucionalidade dos Tribunais de Contas

Existem no Brasil duas vias de controle. O controle difuso e o controle concentrado. O controle difuso:

Repressivo ou posterior é chamado de controle pela via incidental, realizado por qualquer juízo ou tribunal do Poder Judiciário.

O controle difuso verifica-se em um caso concreto e a declaração de inconstitucionalidade dá-se de forma incidental (*incidenter tantum*), prejudicialmente ao exame de mérito.

Pede-se algo ao juízo, fundamentando-se na inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo (LENZA, 2014, p. 307).

Ou seja, no controle difuso, o juiz, ou Tribunal, ao analisar o pedido da parte, verificando que a pretensão arguida se baseia em uma norma inconstitucional, nega o pedido em face da flagrante incompatibilidade do dispositivo normativo com a Carta Magna, produzindo efeitos, em regra, *inter partes*.

Já o controle abstrato só pode ser exercido pelo Poder Judiciário, cujos pronunciamentos têm efeito, em regra, *erga omnes e ex tunc*.

Isto quer dizer que uma vez declarada a norma inconstitucional pelo Judiciário, no controle abstrato, seus efeitos se vinculam a todos, desfazendo todas as relações jurídicas celebradas com base no normativo que fora questionado. Sua propositura requer um número limitado de legitimados¹, pertinência temática e observância a certos ritos procedimentais.

No controle abstrato não se analisa mérito, o foco é no questionamento da constitucionalidade da norma, pura e simples, em frente à Constituição Federal.

Exemplifica-se. Enquanto no controle difuso uma contratação de um município X, fundamentada em uma lei municipal, em princípio, inconstitucional, pode ser atacada por inconstitucionalidade, somente na via indireta, quando, e unicamente a contratação – objeto da causa – também estiver em litígio, como peça principal, no controle abstrato o processo todo se inicia questionando, inequivocamente, a constitucionalidade da lei.

Assim, a inconstitucionalidade da lei municipal é questionada, no controle difuso, indiretamente, por ter sido o fundamento para a contratação infundada e ilegítima.

Já no controle abstrato o foco é na lei em si, não se questionam os demais institutos, nem o mérito da questão. O objeto do processo todo é na própria constitucionalidade, ou não, da lei que passa a ser o âmbar do debate.

O foco deste estudo é no controle difuso (concreto), pois é este o único que pode ser exercido pelas Cortes de Contas, confere o teor da Súmula 347 do STF.

Não poderia ser diferente. O controle difuso é exercido pelas Cortes de Contas porque elas analisam, fundamentalmente, os atos que podem ensejar prejuízo ao erário, tais como concessões de aposentadoria, contratos, licitações, pagamentos, etc. e tais atos podem, em certos casos, estar embasados por leis infraconstitucionais nitidamente inconstitucionais, o que

¹ Um dos poucos legitimados a proporem ação direta de inconstitucionalidade são o presidente da República e os governadores de Estado.

resulta na necessidade de um exame de constitucionalidade – *in casu* – pelas Cortes de Contas, sobre os dispostos normativos que serviram de fundamento para os atos exarados.

Enfim, todos os órgãos do Poder Judiciário, até mesmo os juízes de 1º grau, podem, e devem, exercer o controle difuso, uma vez que uma pretensão pode ser levada a um juiz embasada em normativo inconstitucional, o qual deve ser, por óbvio, declarado, na motivação da sentença do juiz, incompatível com a CF/88, negando-se, em consequência, provimento ao pleito solicitado.

Entretanto, se a discussão/preensão for levada à manifestação a um órgão colegiado, exige-se, para a declaração de inconstitucionalidade, no modelo difuso, a chamada reserva de plenário, por força do artigo 97 da CF/88. Esclarece o professor Lenza (2014, p. 308):

No Tribunal Competente, distribuído o processo para uma Turma, Câmara ou Seção (depende da organização interna do tribunal a ser estabelecida em seu regimento interno), verificando-se que existe questionamento incidental sobre a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo, suscita-se uma questão de ordem e a análise da constitucionalidade da lei é remetida ao Plenário, ou órgão especial do tribunal, para resolver aquela questão suscitada.

Nesse sentido é que o art. 97 da CF/88 estabelece que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Temos aqui a chamada cláusula de Reserva de Plenário, também denominada do *full bench*.

O primeiro questionamento que se faz é sobre se as Câmaras dos Tribunais de Contas se equivalem aos chamados órgãos especiais dos Tribunais de Justiça para efeito de possibilidade de questionamentos constitucionais das leis, visto que a Constituição nada diz a respeito.

A doutrina (BITTENCOURT, 1968; BONAVIDES, 1997; BEZERRA FILHO, 2003) é unânime em refutar esta

equiparação. E a explicação para isso é muito simples, conforme aponta Bezerra Filho.

Como a EC nº 45/2994 deu nova redação ao artigo 93, XI, da CF/88, estabelecendo que, nos tribunais com mais de 25 membros, poderá ser constituído órgão especial, com, pelo menos, 11 membros, a CF/88 implicitamente descaracterizou a possibilidade de equiparação das Câmaras dos TCEs ao órgão especial dos TJs, haja vista que, nas Cortes de Contas, o número de conselheiros está limitado a sete, impossível, pois, uma Câmara com 11 membros, a exemplo dos órgãos especiais.

Outra discussão que se gerou foi que o artigo 97 estabelecia a necessidade de reserva de plenário para **se declarar** a inconstitucionalidade, porém a Súmula 347 do STF – que atribuía a competência de análise de constitucionalidade por parte das Cortes de Contas – mencionava o termo **apreciar**. Ou seja, para se apreciar² a constitucionalidade seria necessária a reserva de plenário? Ou somente para se declarar uma lei inconstitucional? Essa discussão chegou ao STF, que editou a Súmula Vinculante nº 10, nos seguintes termos:

Viola a cláusula de reserva de Plenário (CF, artigo 91) a decisão de órgão fracionário de tribunal que embora não declare expressamente a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência no todo ou em parte.

Assim, ainda que a intenção não seja de declarar a inconstitucionalidade de uma lei, mas apenas de afastar sua incidência ao caso concreto – apreciar –, por força da Súmula Vinculante nº 10 do STF, há sim a necessidade da reserva de plenário para a verificação da constitucionalidade das leis pelos Tribunais de Contas. Quer dizer: a inconstitucionalidade só pode ser declarada, **em 1ª apreciação**, pela maioria absoluta **do plenário** das Cortes de Contas.

² Os Tribunais de Contas apenas apreciam a constitucionalidade das leis, ou seja, afastam sua aplicação ao caso concreto.

Contudo, o professor Lenza (2014, p. 309), levantando o posicionamento do STF no Agravo nº 168.149, Rel. Min Marco Aurélio, 2ª Turma, aponta que:

[...] Declarada a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada lei, pela maioria dos membros de certo Tribunal, soaria como verdadeiro despropósito, notadamente nos tempos atuais, quando se verifica, de maneira inusitada, a repetência desmensurada de causas vetantes da mesma questão jurídica, vinculadas à interpretação da mesma norma que, se exigisse, em cada recurso apreciado, à renovação da instância incidental da arguição de inconstitucionalidade levaria as sessões da Cortes a uma monótona e interminável repetição de julgados da mesma natureza.

Isto quer dizer que, uma vez declarada a inconstitucionalidade pelo plenário ou órgão especial do Tribunal: “ficam as Turmas ou Câmaras autorizadas a aplicar o precedente aos casos futuros sem necessidade de nova remessa ao Plenário” (PAULO e ALEXANDRINO, 2014, p. 817).

Esse entendimento tem sido não só o da doutrina, mas o da própria jurisprudência do STF que, no Agravo Regimental nº 168.149, Rel. Min Marco Aurélio, RTJ 162/765, já se pronunciou no sentido de que:

EMENTA: inconstitucionalidade incidente – Deslocamento do processo para o órgão especial ou para o Pleno – Desnecessidade – Versando a controvérsia sobre ato normativo já declarado inconstitucional pelo guardião maior da Carta Política da República – o STF – descabe o deslocamento previsto no artigo 97 do referido Diploma anterior [...] evitando a burocratização dos atos judiciais em vista **da nefasta ao princípio da economia e da celeridade**. A razão a ser do preceito está na necessidade de evitar-se que órgãos fracionados apreciem **pela primeira** vez a pecha de inconstitucionalidade arguida em relação a certo ato normativo. (grifos nossos).

Ou seja, a reserva de plenário só seria exigida quando da apreciação pela primeira vez de determinado disposto normati-

vo, podendo as Câmaras e Turmas aplicar o mesmo precedente em casos similares cujas fundações sejam os dispositivos que já foram fulminados anteriormente pelo próprio plenário do Tribunal.

Essa tendência foi confirmada inclusive pela Lei 9.756, de 16/12/1998, que acrescentou um parágrafo único ao art. 481 do CPC estabelecendo que “os órgãos fracionários dos Tribunais (Câmaras, Turmas ou Seções) não submeterão ao Plenário ou órgão especial arguição de inconstitucionalidade, quando houver pronunciamento destes ou do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”.

Ocorre que este entendimento foi feito no âmbito do Poder Judiciário, mas, e o caso das Cortes de Contas? Se o plenário do TCE já tiver se pronunciado pela inconstitucionalidade de determinado dispositivo e futuramente vier a ser postulado novo questionamento sobre matéria idêntica, mas agora submetida à análise da Câmara do TCE, pode o órgão fracionário – Câmara do TCE –, neste caso, utilizar o precedente pronunciamento de seu órgão colegiado, para afastar a aplicação da norma questionada?

Esse questionamento já foi feito ao TCE-MG, tendo sido objeto, inclusive, de artigo científico de Letícia Diniz Ferraz e Reuder Rodrigues Madureira de Almeida (2012), nos seguintes termos:

Todavia, em recente julgado proferido pela Corte de Contas mineira decidiu-se por afastar, por unanimidade, a vinculação dos tribunais de Contas à denominada cláusula de reserva de Plenário, de cunho constitucional, sedimentada no Enunciado de Súmula Vinculante nº 10 do STF, conforme se infere dos seguintes trechos extraídos do voto da relatora Conselheira Adriene Andrade:

Alega o recorrente que a decisão da Primeira Câmara, ora impugnada, é nula porque o Relator do processo principal, ao desprezar as frações resultantes da aplicação do percentual de reserva para os portadores de deficiência, constante da Lei Municipal [omissis], para aplicar a regra do arredondamento para cima, infringiu a Súmula Vinculante nº 10 do Supremo

Tribunal Federal, que determina que somente por voto da maioria dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. O recorrente assinala que o relator deveria ter submetido a matéria ao Plenário, nos termos do que determina a referida Súmula [...]

Trata-se, na verdade, do controle difuso da constitucionalidade das leis e atos normativos, que se caracteriza por permitir que todo e qualquer juiz ou tribunal possa realizar, no caso concreto, a análise sobre a compatibilidade entre a norma infraconstitucional e a Constituição Federal.

No controle difuso, discute-se o caso concreto. Verificando-se que o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o órgão fracionário poderá lhe negar a aplicação, devendo, no caso, a questão ser submetida, preliminarmente, conforme determina a Súmula Vinculante nº 10, ao órgão especial dos tribunais, que deverá, por maioria absoluta, reconhecer ou não a inconstitucionalidade ou sua desconformidade com a Constituição da República. Os Tribunais de Contas podem e devem manifestar-se acerca da constitucionalidade de leis e atos normativos, negando-lhes a aplicação, no caso concreto, quando conflitem com a Lei Maior, mesmo porque a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal lhe autorizou a fazê-lo. Entretanto é preciso esclarecer, por oportuno, que nos termos do art. 97 da Constituição Federal, a competência, para a declaração de inconstitucionalidade está restrita, apenas, aos tribunais enumerados no art. 92 da Constituição da República, ou seja, do Poder Judiciário, não lhe cabendo a competência para declarar inconstitucional da lei ou ato normativo, competência esta adstrita ao Supremo Tribunal Federal.

Desta forma, sabendo-se que o Tribunal de Contas não está incluído dentre os Tribunais do art. 92 da Constituição da República, sua competência se encerra apenas na inaplicabilidade de norma legal, em face de conflito com a Constituição em razão do seu objetivo precípua que é a proteção do erário que poderia vir a ser afetado por despesas respaldadas em leis ou atos normativos inconstitucionais.

Entretanto, lhe é vedada a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, na medida em que representaria invasão da competência do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual não vislumbro a aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 10 ao Tribunal de Contas.

[...] [Ademais,] o relator não afastou a aplicação da Lei Municipal nº 743/07, por afronta à Constituição da República. Ele procurou adequar o edital ao entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no RE 227.299 de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, *in verbis*:

“A exigência constitucional de reserva de vagas para portadores de deficiência em concurso público se impõe ainda que o percentual legalmente previsto seja inferior a um, hipótese em que a fração deve ser arredondada. Entendimento que garante a eficácia do art. 37, inciso VIII, da Constituição Federal, que, caso contrário, restaria violado. Recurso extraordinário conhecido e provido.” [...]

No caso dos autos, verifiquei que não houve o afastamento da Lei Municipal por afronta à Constituição da República. O relator apenas aplicou um princípio constitucional consagrado pela Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qual seja, o da máxima efetividade. Mesmo se houvesse a possibilidade de se aplicar a Súmula Vinculante nº 10 neste Tribunal, não se configuraria a hipótese pelo entendimento da Corte Suprema citado acima. Pelo exposto, não acolho, também, a preliminar de nulidade da decisão por não ter sido a mesma submetida à apreciação do Pleno, em razão da Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal. Isto porque não houve questionamento de constitucionalidade que foi aventada pelo Ministério Público.

Então não foi utilizada nem pela Câmara e nem pelo próprio Ministério Público. Então esta é a razão que também não acolho essa Preliminar de Nulidade (TCE-MG. Recurso Ordinário nº 837.100. Relatora: Cons. Presidente Adriene Andrade. Sessão: 26 set. 2012 *apud* FERRAZ e ALMEIDA, 2012, p. 16 a 18).

Ou seja, a unanimidade do pleno do TCE-MG utilizou o próprio entendi-

mento do STF, consubstanciado no posicionamento do voto do ministro Marco Aurélio, em pronunciamento no Agravo Regimental nº 168.149 do STF, no qual se reiterara, vez por todas, que, já tendo o STF se pronunciado sobre determinado tema, descabe levar ao plenário de qualquer Corte de Contas novo questionamento já consumado pelo próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal. É esse o entendimento que se observa no voto da relatora do TCE-MG quando esta se posiciona no sentido de que:

- a) “o relator não afastou a aplicação da Lei Municipal nº 743/07[...]. Ele procurou adequar o edital ao entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no RE 227.299 [...]” (FERRAZ e ALMEIDA 2012, p. 17) e de que;
- b) [...] “o relator apenas aplicou um princípio constitucional consagrado pela Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qual seja, o da máxima efetividade” (FERRAZ e ALMEIDA, 2012, p. 17).

Questão interessante que se extrai do voto da relatora do TCE-MG é que o termo ‘apreciar’, consubstanciado na Súmula 347 do STF, para ela, levantando grande contribuição doutrinária sobre o tema, deve ser interpretado como: competência dos TCs de, apenas, deixar de aplicar a norma legal que estiver em nítido conflito com a Constituição. Ou seja, no controle dos TCEs a norma deixa de ter validade ao caso concreto e apenas ali, permanecendo, pois, ainda vigente no mundo jurídico.

Enfim, fica claro que caso o STF ou o Plenário do TCE/TCU já tenha se pronunciado sobre o assunto e o questionamento venha a ser novamente debatido, o relator não precisa levar a plenário novamente a discussão, pode declarar de plano o dispositivo inconstitucional com base na decisão pretérita do órgão colegiado a que está vinculado.

Outro ponto importante já levantado é que, ao contrário do controle abstrato, no controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas, a norma permanece plenamente em vigor, isto é,

ela só é afastada para aquele caso em litígio. Mas não só isso. Na realidade pouco importa se o dispositivo que esteja sendo atacado pelo TCE já fora fulminado/revogado e sequer exista no mundo jurídico. Para as Cortes de Contas, o que se analisa é se a pretensão em lide, no caso concreto, está embasada em uma lei inconstitucional ou não, ainda que, sequer, esteja em vigor (FERRARI, 1992; 2004).

Outra questão importante é que nas decisões em controle difuso pelo STF existe a possibilidade de o Senado dar efeitos gerais – *erga omnes* – às decisões proferidas, por força do artigo 52, X, da CF/88, mas tal prerrogativa não é atribuída aos Tribunais de Contas, porque o dispositivo se aplica apenas às decisões do STF, nem mesmo às institucionalidades declaradas pelo STJ ou TJs, não havendo, pois, o que se arguir em analogia ou extensão não prevista no próprio texto constitucional (BONAVIDES, 1997).

Para finalizarmos estes esclarecimentos preliminares, não custa enfatizar que o Tribunal de Contas mineiro já reconheceu a impossibilidade de as Cortes de Contas efetuarem o controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade, incumbência privativa do Supremo Tribunal Federal, de modo que a decisão de afastar a aplicabilidade de uma lei ou ato normativo só **tem efeitos em seus julgamentos** – *inter partes* –, não tendo o condão de retirar o dispositivo ou diploma do ordenamento jurídico, *in verbis*:

No caso concreto, observa-se que a servidora cujo ato de aposentadoria teve seu registro denegado ingressou no serviço público, sem concurso, após a promulgação da Constituição da República de 1988, não tendo adquirido estabilidade nos termos do disposto no art. 19 do ADCT da citada norma constitucional. Ocorre, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 49 à Constituição Estadual, de 14 de junho de 2001, efetivou todos os detentores de função pública admitidos até 01/08/90, o que inclui a Senhora [omissis], admitida em 01/06/90.

Essa emenda constitucional teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas o que motivou a edição da

Súmula nº 103. Esse enunciado, entretanto, teve sua eficácia suspensa em 04/11/09, decisão que foi mantida em 05/05/11, até que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.842 fosse julgada pelo Supremo Tribunal Federal – STF –, órgão competente para decidir em controle concentrado-abstrato sobre a compatibilidade entre a emenda à Constituição Estadual e o disposto na Carta Republicana.

O STF ainda não se pronunciou sobre a inconstitucionalidade da emenda constitucional que garantiu estabilidade à servidora, de modo que o art. 106 do ADCT da Constituição mineira continua vigente, gozando inclusive da presunção de constitucionalidade inerente às normas expedidas pelo Poder Público. O reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Tribunal legítima apenas que este afaste em seus julgamentos a aplicabilidade do dispositivo legal (TCMG. Recurso Ordinário nº 769.497. Relator Cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão: 28 mar. 2012 *apud* FERRAZ e ALMEIDA, 2006, p. 18).

Nesse tópico, foi realizado um breve relato dos principais entendimentos jurisprudências – TCE-MG e STF –, e doutrinários – Ferraz e Almeida (2012), Bonavides (1997); Ferrari (2014), Alexandrino e Paulo (2014) – sobre o controle difuso das Cortes de Contas, dos quais se conclui que:

- a) só pelo respectivo órgão colegiado as Cortes de Contas podem apreciar a constitucionalidade de leis em primeira vista;
- b) que a possibilidade de apreciação pelos órgãos fracionais das Egrégias Cortes fica condicionada a um posicionamento anterior por parte do Plenário do TCE ou pelo próprio STF;
- c) que suas decisões têm efeito *inter partes*; e
- d) que os TCEs detêm competência, unicamente, para apreciar a constitucionalidade das leis – afastá-las ao caso concreto –, não lhes sendo atribuída a prerrogativa de subtrair qualquer norma do mundo jurídico, nem, sequer, lhes competindo provocar a Assembleia Estadual

para tanto, visto que tal prerrogativa é adstrita ao STF em frente ao Senado, por força do artigo 52, X, cujo dispositivo é de observância obrigatória pelas demais Constituições estaduais – simetria constitucional obrigatória (este último entendimento é o majoritário da doutrina).

Feitos os esclarecimentos preliminares, passam-se às discussões doutrinárias jurisprudenciais sobre o tema da abstrativização do controle pelas Cortes de Contas.

3 A abstrativização do controle de constitucionalidade após o caso Petrobras e principais estudos sobre o tema

Lenza (2014, p. 318) aponta uma:

Nova tendência do STF a aplicar a chamada teoria da transcendência dos motivos determinantes da sentença (*ratio decidendi*) também ao controle difuso.

[...] no controle difuso, a arguição de inconstitucionalidade se dá de modo incidental, constituindo questão prejudicial.

A doutrina sempre assentou, com Bauzid e Grinvoer que “se a declaração de inconstitucionalidade ocorre incidentalmente, pela acolhida da questão prejudicial que é fundamento do pedido de defesa, a decisão não tem autoridade de coisa julgada, nem se projeta, mesmo *in te partes*, para fora do processo no qual foi preferida”.

Contudo, respeitável parte da doutrina e alguns julgados do STF e STJ rumam **para uma nova interpretação** dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso pelo STF.

Na doutrina, em importante estudo, Gilmar Mendes afirma ser “possível sim qualquer exagero, falar-se aqui de uma **autêntica mutação constitucional** em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, **da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X [...]**”.

Nessa mesma linha, Teori Albino Zavazchi, também em sede doutrinária, sustenta a transcendência, com caráter vinculante, de decisão sobre a constitucionalidade

da lei, **mesmo em sede de controle difuso**. (grifos nossos)

O posicionamento do professor Lenza (2014) é de que existe uma pretensão do Supremo Tribunal Federal em dar caráter vinculante as suas decisões de inconstitucionalidade tomadas em controle difuso, o que a doutrina chama de aproximação do controle difuso ao controle concentrado (ou como preferem alguns autores, o controle concreto sendo absorvido – abstratizado – pelo controle abstrato), trata-se da chamada: abstrativização do controle difuso.

Em que pese o posicionamento dos dois ministros do STF (Gilmar Mendes e Teori Zavazchi) em tentar proferir caráter vinculante às decisões do STF analisadas inter partes (controle difuso), a doutrina tem-se posicionado contrária a esta pretensão porque:

- a) se o STF pretende dar efeito vinculante as suas decisões, a melhor maneira seria através da edição de uma súmula vinculante e, também, porque;
- b) a extrapolação das decisões para fora do processo desvirtua a parte essencial da Teoria Geral do Processo, que tem como postulado que as decisões devem fazer coisa julgada material apenas aos citados no processo.

De qualquer forma, a jurisprudência no STF aponta para essa nova pretensão, conforme ocorreu com o julgamento do MS 25.888/DF do STF – Petrobras – no qual o STF afastou, cautelarmente, o controle de constitucionalidade exercido pelo TCU. No caso o TCU havia entendido que não se aplicaria à Petrobras o regime diferenciado de contratações, determinando ainda que a estatal realizasse suas contratações por meio da Lei 8.666/93.

Sobre esse aspecto Marina Priscila Maculam Sodré (2006, p. 15), em análise sobre estudo de Controle de Constitucionalidade do TCU, aponta que na Decisão n  663/2002-TCU – Plenário – o TCU determinou  :

Petrobras que se abstenha de aplicar   suas Licita es e contratos o Decreto

2.745/98 e o artigo 67 da Lei 9.478/97, **em razão de sua inconstitucionalidade**, e observe os ditames da Lei 8.666/93 e o seu anterior regulamento próprio, até a edi o da lei de que trata o   1  do artigo 173 da Constitui o Federal, na reda o dada pela Emenda Constitucional 19/98.

Ou seja, na Decisão 663/2002, o TCU usou de sua prerrogativa constitucional para afastar o regime diferenciado de contrata o da Petrobras, por entendê-lo incompatível com a CF/88, uma vez que o referido regime se sagra em nítida ofensa ao princípio da isonomia, ampla concorrência e publicidade.

Entretanto, a Petrobras entrou com o Mandado de Segurança n  25.888/DF no STF (Acórdão n  39/2006), no qual o relator Gilmar Mendes se posicionou nos seguintes termos:

Não me impressiona o teor da Súmula n  347 desta Corte, segundo o qual “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribui es, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária em 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional n  16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais,   aplica o da lei considerada inconstitucional. No entanto,   preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade.

Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitima o conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil.

Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituin-

te por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.

A urgência da pretensão cautelar também parece clara, diante das consequências de ordem econômica e política que serão suportadas pela impetrante caso tenha que cumprir imediatamente a decisão atacada. Tais fatores estão a indicar a necessidade da suspensão cautelar da decisão proferida pelo TCU, até o julgamento final deste mandado de segurança.

Ante o exposto, defiro o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União.

(Acórdão nº 39/2006) no processo TC nº 008.210/2004-7 (Relatório de Auditoria). (STF. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 25.888 MC. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 22 mar. 2006 e publicado no DJ de 29 mar. 2006). (grifos nossos)

Esse entendimento, conforme apontam Ferraz e Almeida (2012, p. 22) tem sido reiterado:

[...] em diversas decisões em mandados de segurança nos quais se discute questão idêntica à destes autos: MS-ED 25.986, Rel. Min. Celso de Mello; MS-MC 26.783, Rel. Min. Ellen Gracie; MS 27.232, Rel. Min. Eros Grau; MS 27.743, Rel. Min. Cármen Lúcia; MS 28.745, Rel. Min. Ellen Gracie MS 28.626, Rel. Min. Dias Toffoli.



Como se observa, não se trata de um caso isolado. Lenza (2014, p. 320), por exemplo, aponta que no Inf. 454/STF o ministro Gilmar Mendes:

Reputou ser legítimo entender que atualmente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado há de ter simples efeito de publicidade, ou seja, se o STF, em sede de controle incidental, declarar, definitivamente que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação para aquela Casa Legislativa para que publique a decisão no Diário do Congresso [...]. (grifos nossos)

Ou seja, ainda que em análise incidental, o STF tem levantado a teoria da transcendência dos motivos determinantes para novos patamares, a fim de retirar a discricionariedade do Senado em subtrair, ou não, uma norma jurídica questionada no controle difuso do STF.

Em Suma, o STF tem se posicionado, recentemente, em alegar força vinculante a seus julgados, ainda que em controle incidental.

Em que pese os julgados não serem definitivos, ou mesmo pacificados, necessitando, ainda, de um posicionamento dos demais ministros, alguns ainda relutantes, em vista da ferrenha crítica

doutrinária dessa postura do STF que parece “buscar transformar ou aproximar o controle difuso-concreto do controle abstrato, em grave afronta aos postulados de um Estado Democrático de Direito” (FERRAZ e ALMEIDA, 2006. p. 25), Bernardo Gonçalves Fernandes (2011, p. 935) aponta que:

[...] a tese da abstrativização do controle difuso-concreto reforça o controle concentrado e a objetivação que é adstrita ao mesmo, centralizando as decisões cada vez mais no STF, sob os auspícios de uma desmedida instrumentalidade e economias processuais, que acabam por deslegitimar o sistema de controle de constitucionalidade na via difusa [...]. (grifos nossos)

Ou conforme aponta Binenbojm (p. 279 a 280) *apud* Ferraz e Almeida, (2006):

[...] para que a Corte Constitucional não se torne uma instância autoritária de poder — compondo um *governo de juízes* — que dita, de forma monolítica, as interpretações oficiais a serem dadas aos diversos dispositivos da Constituição, é mister fomentar a ideia de cidadania constitucional, de forma a criar uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição. [...] **Caso contrário, o Tribunal Constitucio-**

nal deixará de ser o interprete último para se converter em intérprete único da Constituição, transformando-se numa instância autoritária e deslegitimada de Poder. (grifos nossos)

Ou seja, não se pode negar que, ao suspender a Decisão 663/2002 do TCU, o STF parece ter diminuído um pouco a força probatória e vinculante das decisões do TCU, do que resulta a seguinte discussão: com esse novo entendimento/ posicionamento do próprio Supremo Tribunal Federal, explicitado no voto do ministro Gilmar mendes, inclinando-se a reavaliar a Súmula 347 do STF (que autoriza as Cortes de Contas a exercer o Controle de Constitucionalidade), será que os Tribunais de Contas ainda têm competência para apreciar as constitucionalidades das leis?

Em sua tese, Schimitt (2006, p. 185), em argumentação doutrinária, aponta que sim, pois:

Como se vê, pelo menos em sede de decisão liminar, uma vez que o mérito ainda não foi julgado, o MM Relator, em sua decisão monocrática, suscitou três questões relevantes a considerar, referentes ao objeto desta tese, quais sejam: **a) a não acolher a alegação da Petrobras que a Súmula nº 247 está superada**, reconhece (e ratifica) o Ministro Gilmar Mendes que ela está em **pleno vigor, tanto que entende deva ser “reavaliada sua substância”**.

Portanto, como antes se sustentou, os TCs continuam autorizados, não só pela CF, mas também pela indigitada Súmula, a procederem o exame de conformidade constitucional dos atos administrativos e de gestão, e respectivas normas fundamentadas, negando-lhes executividade sempre que se revelarem contrários à Constituição;

2) a decisão reconhece (em nossa compressão) de forma implícita que a aplicação da Súmula nº 347 configura controle difuso de constitucionalidade, o que faz ao consignar que o constituinte de 1988 restringiu “de maneira radical”, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade;

3) ainda, em nosso entender, e com a máxima vênia do brilhante constitucionalista Ministro Gilmar Mendes, sua menção à ampliação, pela CF/88, dos legitimados para provarem o STF “no processo de controle abstrato de normas”, não tem como se aplicar ao TCU nem às demais Cortes de Contas do país porquanto não lhes foi atribuída a respectiva legitimação ativa pela constituição, como se vê do consignado, com numerus clausus, no art. 103 da CF.

Logo, a não legitimação dos TCs para ADIn **é mais um elemento a corroborar que a competência que lhes foi atribuída pela Súmula nº 347 deve permanecer mantida, como se manteve – e se mantém– aplicável após a EC 16/64** [...]. (grifos nossos)

Em que pese o posicionamento de Schimitt (2006) ser mais hermenêutico que jurisprudencial, corroboramos o posicionamento do pesquisador, e para que se possa evidenciar a tese de que a Súmula 347 ainda se encontra com força normativa, elucidaremos como os Tribunais da União e Mato Grosso têm realizado o Controle de Constitucionalidade de seus julgados após o MS 25.888/DF.

4 Controle de Constitucionalidade na União e no Estado de Mato Grosso

Já ficou assente, em Ferraz e Almeida (2006), que, desde 2010, – Recurso Ordinário TCMG nº 877.100 (TCE-MG. Recurso Ordinário nº 837.100. Relatora: Cons. Presidente Adriene Andrade. Sessão: 26 set. 2012) –, o Plenário do TCE-MG vem reafirmando a possibilidade de controle de constitucionalidade pelos TCEs ser exercida, inclusive, em seus órgãos fracionários, ainda que sob a égide do MS 25.888 do STF (STF. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 25.888 MC. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 22 mar. 2006 e publicado no DJ de 29 mar. 2006). Mas o questionamento que se faz é: trata-se de um caso isolado?

Na verdade não, o TCU também tem continuado a exercer o controle difuso em seus julgados, em total simetria com a Súmula 347 do STF, reafirmando e até mesmo revigorando a tese defendida por Schmidt (2006) de que a súmula não está superada, em hipótese alguma. E mais, o controle tem sido feito não somente por meio de seus órgãos colegiados, mas, ainda, através dos próprios órgãos fracionários. Os seguintes acórdãos da 2ª Turma ajudam a elucidar:

Acórdão 1487/2012 – 2 – Segunda Câmara – TCU – Rel. Min Marcos Benquerer

Representação. Pessoal. Ascensão funcional. Irregularidades na reestruturação do quadro de pessoal. A elevação de cargos da categoria Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, de nível auxiliar, para o intermediário, por meio de ato interno, **assemelha-se à ascensão funcional, considerado inconstitucional pelo STF. Determinações** [...]

[...] **18.** Nessas condições, ante o posicionamento uniforme deste Tribunal nos casos da espécie, concluo, nos moldes dos julgados indicados, que este Colegiado deve fixar prazo, [...], para que o TRT/MA, em 15 (quinze) dias, contados da ciência do Acórdão a ser proferido nesta oportunidade, **dê exato cumprimento ao art. 37, § 2º, da Constituição Federal, e ao art. 5º, inciso IV, da Lei nº 8.112/1990, no sentido de anular as alterações de cargos de nível auxiliar para intermediário de maneira não prevista na Lei nº 8.460/1992** [...]. (negritados não constam no original)

AC-5370-25/12-2 – 2ª – Segunda Câmara TCU – Rel. Min Aroldo Cedraz

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e no art. 132 da Resolução-TCU 191/2006.

[...] **3.15** Além disso, **com espeque na Decisão 420/2002 – Plenário**, temos que, **em contratos administrativos é ilegal e inconstitucional a sub-rogação**

da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os art. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

[...] 9.6. **determinar à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso que**, na gestão de recursos públicos federais, abstenha-se de:

9.6.1. [...] **adotar o regime de administração contratada por falta de amparo legal e por contrariar diversas deliberações deste Tribunal** (Precedentes: Decisão 1070/2002 – Plenário, Decisão 978/2001 – Plenário, Acórdão 2016/2004 – Plenário, Acórdão 1168/2005 –). (grifos nossos)

Percebe-se, dos dois julgados, que o TCU tem continuado a exercer o seu controle de constitucionalidade mesmo após a discussão do MS. 25.888, inclusive por meio de seus órgãos fracionários.

No Acórdão nº 1487/2012-2, da 2ª Câmara, a simples manifestação reiterada do Supremo Tribunal Federal, se posicionando pela inconstitucionalidade absoluta do normativo impugnado – Informativos STF nos: 590 e 609 – tem servido de sucedâneo a que o órgão fracionário do TCU negue quaisquer pretensões de reestruturação de cargos, à semelhança da ascensão funcional, sem concurso público.

No segundo caso, AC nº 5370-25/12-2, a 2ª Câmara tem usado o próprio entendimento do Plenário do TCU (Acórdão 420/2012 – Plenário –) para afastar, por inconstitucionalidade, a sub-rogação do objeto principal da licitação.

Percebe-se, pois, que estas decisões estão em total ressonância ao Agravo Regimental nº 168.149 do STF, posteriormente, postulado no art. 481 do CPC: “os órgãos fracionários dos Tribunais (Câmaras, Turmas ou Seções) não submeterão ao Plenário ou órgão especial arguição de inconstitucionalidade, quando houver pronunciamento destes ou do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”.

Questão interessante é trazida pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, que na Decisão Singular nº 51/2012 do conselheiro Domingos Neto se posicionou da seguinte forma:

Julgamento Singular nº 051/DN/2012

Processo Seletivo Simplificado nº 001/2011, realizado pela Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde - MT em atendimento de necessidade e futura contratação, com fundamento nas Leis Municipais nº 1.115/2004, 1.816/2010 e Decreto Municipal nº 2040/2010.

Está sendo utilizado Processo Seletivo Simplificado, que é a exceção, ao invés da regra de Concurso Público, no caso dos cargos destinados para cadastro de reserva [...].

Posto isso, no uso da competência legal atribuída pelo § 3º do artigo 91 da Lei Complementar nº 269/2007, em consonância parcial com o Parecer Ministerial nº 4.056/2011, **decido:**

[...] em **determinar** ao gestor para que:

a) realize concurso público, observando os princípios da publicidade e transparência [...];

b) faça processo seletivo simplificado apenas na hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme fixado no art. 37, inciso IX da Constituição Federal [...];

d) apenas realize as contratações de pessoal, a qualquer título, se autorizadas nas peças de planejamento da LDO e LOA, com base no disposto no art. 165, inciso II, §§ 2º e 5º, e art. 169, ambos da Constituição Federal [...] (Decisão Singular nº 051/2012. Cons. Relator Domingos Neto, j. 19.01.2012, DOE de 19.01.2012) (grifos nossos)

Um questionamento que se poderia fazer seria: Poderia o Tribunal de Contas de Mato Grosso se pronunciar, unilateralmente (singularmente) pela inconstitucionalidade de uma norma? Não estaria ela em nítida infringência à Súmula Vinculante nº 010 do STF que exige a reserva de plenário? A resposta é negativa, pois, conforme já se levantou, o posicionamento do ministro Marco Aurélio no Agravo Regimental 168.149 do STF

foi de que se desse a maior interpretação possível àquela decisão, tendo em vista a celeridade e economia processual. Conforme expôs o jurista, não haveria razão para se submeter ao plenário nova discussão que já fora levada, outrora, ao plenário da própria Corte de Contas ou ao STF, podendo, assim, as Câmaras e/ou Turmas das Cortes de Contas usar do mesmo precedente quando em análise a casos idênticos.

Ora, se no voto do relator, acatado por todo o STF, o ministro Marco Aurélio argumenta que a necessidade de verificação da reserva de plenário, contida na Súmula Vinculante nº 10 STF, seria descabida em todo e qualquer caso idêntico ou semelhante porventura submetido aos órgãos fracionários dos colegiados em que já exista precedentes a respeito do tema – julgados pela própria Corte de Contas ou pelo STF –, com mais razão normativos flagrantemente inconstitucionais devem ser fulminados na via monocrática, não havendo razão para, sequer, submetê-los ao colegiado. Não haveria, por mais razões, quaisquer interpretações que subvertessem esse entendimento conforme se subentende do pronunciamento do próprio ministro Marco Aurélio.

Enfim, se a questão já foi debatida ou nitidamente afronta um dispositivo inconstitucional, como o caso do processo seletivo simplificado de Lucas do Rio Verde, julgado pelo conselheiro Domingos Neto no TCE-MT, não vemos, na doutrina ou jurisprudência, quaisquer razões para não se afastar, singularmente, a aplicação do dispositivo normativo flagrantemente inconstitucional ao caso concreto. A interpretação contrario sensu se mostra um tanto quanto absurda, até mesmo porque as decisões monocráticas são, muitas vezes, tomadas cautelarmente exatamente para se evitar um dano, do que resulta que a necessidade de se remeter uma questão flagrantemente inconstitucional a uma Câmara ou Turma pode dar ensejo a um lapso temporal irreparável.

Imagine que, no julgado do TCE-MT, o conselheiro tivesse de esperar as sessões das Câmaras e, porventura, a Prefeitura de Lucas do Rio Verde contratasse

a servidora sem concurso, fazendo ela jus, portanto, a uma remuneração em decorrência do período prestado à municipalidade fundamentada em um dispositivo flagrantemente inconstitucional, fica claro que tal interpretação não se adequa ao entendimento do STF.

De todo o exposto, o que se mostra aqui é que, no caso, o TCE-MT, sabidamente, tem dado uma interpretação mais extensiva à redação 451 do CPC permitindo que não somente suas Câmaras/Turmas declarem a inconstitucionalidade de uma lei, mas, até mesmo, seus órgãos singulares façam uso desta prerrogativa quando, e onde, a questão já foi exaustivamente discutida nos órgãos colegiados ou flagra-se incontestável a inconstitucionalidade do dispositivo normativo questionado, cuja conduta pelo TCE-MT se mostra em nítida sintonia ao entendimento do próprio STF, consubstanciado na própria redação do Agravo Regimental nº 168.149/STF.

5 Conclusão

De todo o exposto, os julgamentos supracitados evidenciam que, em que pese existir uma discussão doutrinária sobre uma possível superação da Súmula 347 do STF, tendo em vista o voto do ministro Gilmar Mendes em reafirmar a necessidade de uma verdadeira: “reformulação deste normativo elaborado em 1963, [...] em um contexto totalmente diverso”, e em diversos outros julgados, os estudos de Schimitt (2006) e as decisões expostas evidenciam no sentido oposto, qual seja: de que não somente a súmula ainda está em vigor, mas que os Tribunais têm exercido plenamente a sua competência constitucional de apreciar a constitucionalidade das leis, seja em decisões colegiadas ou, até mesmo, em pronunciamentos monocráticos cujo fundamento para isto não é outro senão o próprio entendimento do STF, conforme se observa no voto do relator Min. Marco Aurélio ao Agravo de Instrumento nº 168.149/STF, devidamente acolhido pelo próprio plenário do STF. ★

Referências

Livros:

BEZERRA FILHO, M. J. **Súmulas do STF comentadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BINENBOJM, G. **A nova jurisdição constitucional**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BITEENCOURT, C. A. L. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997.

FERNANDES, B. G. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRARI, R. M. M. N. **Controle de Constitucionalidade das leis Municipais**. 3. ed. Ver., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 5. ed. Ver., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004 (3. ed., 1992).

LENZA, P. D. **Direito Constitucional Esquemático**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 12. ed. São Paulo: Método, 2014.

Artigos:

ALMEIDA, R. R. M.; FERRAZ, F. D. Tribunais de Contas e abstrativização do controle de constitucionalidade: relativização da Súmula nº 347 do STF: Comentando a Jurisprudência. **Revista do TCE-MG**. Out./nov./dez 2012.

Dissertações, Teses e Monografias:

SCHIMITT, R. H. **Tribunais de Contas no Brasil e o Controle de Constitucionalidade**. 2006. 271f. Tese (Doutorado em Direito)– Faculdade de Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SODRÉ, M. P. M. **Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União**. 2006. 23f. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização (Especialização em Direito Público e Controle Externo pelo TCU). Brasília, 2006.

Revistas Jurídicas:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 168.149, Rel. Min Marco Auré-

lio, 2ª Turma. Brasília, D.F, 27.06.95. In: **Revista Trimestral de Jurisprudência**, nº 162, p. 765.

Jurisprudência :

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria. Petrobras. Área de licitação e contratos. Aplicação ilegal do regulamento do procedimento licitatório simplificado, a partir da edição do Decreto 2.745/98, que regulamentou o art. 67 da Lei 9.478/97, por serem inconstitucionais, abstendo a entidade da observância dos preceitos da Lei 8.666/93. Análise da matéria. Decisão 663/2002 – Plenário. José Carlos Ávila Betencourt, Carlos Frederico Leipnik Kotouc e Nelson Taveira da Costa. Relator: Sr. Min. Ubiratan Aguiar. Brasília, D.F. 19.06. 2002. DOU de 8 jul. 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação. Pessoal. Ascensão funcional. Irregularidades na reestruturação do quadro de pessoal. A elevação de cargos da categoria auxiliar operacional de serviços diversos, de nível auxiliar, para o intermediário, por meio de ato interno, assemelha-se à ascensão funcional, considerado inconstitucional pelo STF. Determinações. Acórdão nº 1478/2012-2 – Segunda Câmara. Rel. Min. Marcos Benquerer. Brasília, D.F. 13.02.2012. DOU de 13.03.2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação. Irregularidades apontadas no relatório de auditoria, de 17/3/2003, elaborado pela Comissão Especial da Secretaria de Estado de Transportes, Procuradoria e Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso. Inspeção. Diligências. Confirmação das irregularidades. Audiência. Rejeição de parte das razões de justificativa. Multa. Determinações. Arquivamento do processo. Acórdão nº 5370-25/12-2 – Segunda Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 24.07.2012. DOU 30.07.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida Cautelar em Mandato de Segurança nº 25.888 MC. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF. 22.03.2006. DJ de 29.03.2006.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Processo Seletivo Simplificado nº 001/2011, realizado pela Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde/MT em atendimento de necessidade e futura contratação, com fundamento nas Leis Municipais nº 1.115/2004, 1.816/2010 e Decreto Municipal nº 2040/2010. Gab. Cos. Domingos Neto. Decisão Singular nº 51/2012. Rel. Cons. Domingos Neto. Cuiabá, 19.01.2012. DOE de 19.01.2012.

A Lei nº 13.019/2014: Destaques, controle e perspectivas

The Law nº 13.019 / 2014: Highlights, control and prospects



Camila Parente Almeida
Analista de Contas do
MPC-MT
calmeida@tce.mt.gov.br

Graduou-se em direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) em 11/2013, trabalhou como assistente de Controle Externo em gabinete de conselheiro substituto no TCE-PI, atua como analista de contas em gabinete de procurador no MPC-MT. É coautora do artigo “Os Vilões dos Juizados Especiais”, na Revista Jurídica Eletrônica da UFPI, v.1, n.1, jul/dez 2011. Autora do artigo “A Supremacia Constitucional e a Atuação do Judiciário: Reflexos Históricos e Legitimidade Democrática”, na Revista Temas de Direito, 2ª edição, 2013, organizada pelo Centro Acadêmico de Direito da UFPI, em razão da 3ª colocação no II Concurso Piauiense de Artigos Jurídicos. Foi ainda colaboradora do Vade Mecum Piauiense, 1ª ed., São Paulo: Lawbook, 2014.

Resumo

Ao longo da história, a relação entre Estado e entidades particulares de solidariedade social foi sofrendo alterações. Com a crise do Estado Social, foi reconhecida a importância do Terceiro Setor para alcançar os anseios sociais. Depois de vários escândalos envolvendo desvio de dinheiro público para organizações não governamentais ilegítimas, foi proposto projeto de lei para regulamentar essas parcerias. Assim, foi publicada a Lei nº 13.019/2014, considerada o marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A referida lei só começa a vigor em julho deste ano, mas traz novos conceitos e pontos polêmicos que merecem uma atenção prévia para auxiliar na sua aplicação.

Palavras-chave

Terceiro Setor. Lei nº 13.019/2014. Organizações da Sociedade Civil. Chamamento Público. Termo de Colaboração. Termo de Fomento. Controle.

Abstract

Throughout history, the relationship between state and private institutions of social solidarity has undergone changes. With the crisis of the welfare state, the importance of the third sector was recognized for achieving social expectations. After several scandals involving misuse of public money to non-governmental illegitimate organizations, a bill was proposed to regulate these agreement. Therefore was published the Law nº 13,019 / 2014, considered the regulatory framework of Civil Society. The law only starts into effect in July this year, but it brings new concepts and controversial points that deserve prior attention to assist their application.

Keywords

Third Sector. Law nº 13.019/2014. Civil Society Organizations. Public Call. Collaboration Term. Incentive Term. Control.

1 Evolução e fortalecimento do Terceiro Setor e Lei nº 13.019/2014: criação, alcance e perspectivas

1.1 Raízes históricas e conceituação do Terceiro Setor

Embora bastante em voga nos dias atuais, o Terceiro Setor não é inerente à criação da sociedade, tampouco sempre contou com o apoio do Estado. Ao contrário, é fruto da evolução das relações da Administração Pública com seus administrados e com as entidades que compõem esse setor.

Em panorama bastante elucidativo dessas mudanças paradigmáticas ocorridas ao longo das décadas, o doutor Licínio Lopes Martins, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na palestra “Mudança no Paradigma de Relacionamento do Estado com as Instituições Particulares

de Solidariedade Social”, proferida no “II Congresso Brasileiro do Terceiro Setor”, sinaliza para uma situação inicial de pouca sensibilidade por parte do Estado, incapaz de perceber a importância dessas instituições. Em um primeiro momento, do século XIX até a primeira metade do século XX, o Estado tentou destruí-las por considerá-las como ameaças à soberania estatal, não conseguindo, o Estado as incorporou ao seu próprio organismo, dando ordens diretas e exonerando seus presidentes. Tal situação começou a mudar em 1951, com a criação do instituto legal dessas instituições, concedendo-lhes mais autonomia. Já na segunda metade do século XX, surgiu uma segunda teoria: Teoria da Liberdade Assistida, segundo a qual o Estado assegura a liberdade de organização e crescimento dessas instituições e, em contrapartida, ganha força na criação, funcionamento e fiscalização dessas en-

tidades (Congresso Brasileiro do Terceiro Setor, 2., 2015, Goiânia-GO).

No entanto, o desenvolvimento e o fortalecimento desse setor só se firmaram em 1970, com a crise do Estado Social, funcionando como uma alternativa ao fim do Estado Providência sem ter, contudo, que se inserir na proposta de privatização (orgânica) neoliberal.

Quase a unanimidade da doutrina define o marco inicial para o desenvolvimento do Terceiro Setor a crise do Estado-Social, a partir da década de 70, na sua incapacidade para realizar as promessas que assumira. Com a derradeira ofensa ao sistema paternalista do Estado-Providência, o Consenso de Washington, a administração pública se abriu às novas propostas de reinvenção, dentre as quais, a mais interessante e promissora, é a do Terceiro Setor. Tratando-se de uma possível solução ao Estado-Social, sem inserir-se na proposta de privatização (orgânica) neoliberal, o Terceiro Setor surge como um instrumento de congregação da vontade coletiva, como espaço para o exercício da solidariedade social, que reabilita valores da participação e o da responsabilidade. Além disso, propicia a redução pela procura sobre o Estado (GUIMARÃES, 2013, p. 5 e 6).

Conceitua-se, assim, o Terceiro Setor como o segmento da sociedade composto por pessoas jurídicas de direito privado que desempenham atividades de interesse social sem fins lucrativos mediante vínculo formal de parceria do Estado – razão pela qual são também conhecidas por *entidades paraestatais*.

No terceiro setor da economia, estão presentes as entidades privadas que atuam, sem finalidade lucrativa, visando garantir o interesse da sociedade, executando atividades de interesse social, gozando, desta forma, de benefícios pagos pelo ente estatal, como forma de incentivar a atuação do particular. A doutrina costuma chamá-las de entidades paraestatais, haja vista sua atuação ao lado da Administração Pública, praticando atos e realizando atividades de interesse do Estado, na busca de trazer benefícios à sociedade.

Este setor é marcante nos países de alto grau de desenvolvimento econômico. Quanto mais rica é uma região, maior é a presença de atividades do setor terciário. Com o processo de globalização, iniciado no século XX, o terceiro setor, ou terciário foi o setor da economia que mais se desenvolveu no mundo (CARVALHO, 2015, p. 691).

Apenas para esclarecer, em uma interpretação excludente, Terceiro Setor é o segmento da sociedade que não é o Estado, haja vista que não presta serviço público, e também não é Mercado, dado que não possui finalidade lucrativa.

Termo de origem norte-americana (*Third Sector*), que designa a colaboração solidária da iniciativa privada com a administração pública, o Terceiro Setor é, portanto, uma forma institucionalizada de relacionamento da sociedade civil com o Poder Público. Complementa a ideia de falência do primeiro setor, o Estado Social, e do egocentrismo peculiar ao segundo setor, o mercado, que apenas se interessa pela produção de bens e serviços mediante contraprestação pecuniária (GUIMARÃES, 2013, p. 6).

No Brasil, a atuação do Terceiro Setor foi igualmente marcada por grandes transformações. Também no II Congresso Brasileiro do Terceiro Setor, o advogado especializado no tema, Paulo Haus Martins, tratou sobre “Fomento, Regulação, Controle e Fiscalização dos ajustes de Parceria do Estado com o Terceiro Setor e a Lei nº 13.019/2014”, traçando uma evolução histórica dessa parceria, que vai desde a aceitação dessas sociedades civis somente no âmbito das igrejas (1500 a 1808), passando pelo controle das entidades permitidas (1808 a 1916), seguidas por um momento de total descaso do Estado, que não deseja, não pratica e nem fomenta organizações da sociedade civil (1916 a 1935) até chegar ao reconhecimento dessas entidades por parte do Estado, que as certifica e controla por meio de benefícios fiscais, começando um modelo de contratualização (Congresso Brasileiro do Terceiro

Setor, 2., 2015, Goiânia-GO).

O Terceiro Setor surge, assim, como o reconhecimento do Estado de sua incapacidade de prover todas as necessidades da sociedade, enxergando nesse setor uma maneira eficiente de garantir serviços de interesse social sem comprometer a execução dos serviços essenciais.

1.2 A Lei nº 13.019/2014 como forma de moralizar e certificar o Terceiro Setor, abrangência e perspectivas

Toda essa visão romântica do Terceiro Setor, entretanto, foi comprometida pelas denúncias de repasses de dinheiro ocorridos no primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva (entre 2003 e 2006) para ONGs ligadas ao governo federal e ao Partido dos Trabalhadores (PT), que culminaram na instalação da “CPI das ONGS”, em 14 de março de 2007, por iniciativa do senador piauiense Heráclito Fortes, que conseguiu reunir o recorde na época de 74 assinaturas, demonstrando a gravidade do escândalo.

Em que pese a não apreciação e não votação do relatório produzido pela CPI, concluída no final de 2010, esse foi acompanhado de várias sugestões de projetos de leis, dentre os quais, considerando a recomendação de diversos setores do Estado – tais como Controladoria-Geral da União e o Ministério Público, um próprio para estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Na justificativa do referido projeto de lei (SENADO FEDERAL. Relatório Final da CPI das ONGs, 2010, p. 1453-1465), o senador relator Inácio Arruda ressalta a importância das entidades do Terceiro Setor, a necessidade de torná-las transparentes, eficientes e eficazes e a precariedade da legislação que trata a respeito do tema.

Justificativa.

O presente projeto parte do pressuposto de que as entidades do “Terceiro Setor” têm muito a contribuir para o bem-estar da sociedade brasileira. Trata-se, portanto, de normatizar como será feita a relação entre o Poder Público e as entidades de

direito privado sem fins lucrativos.

[...]

O objetivo geral desta proposição é tornar transparentes, eficientes e eficazes as relações entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos no tocante às parcerias para desenvolvimento de ações de interesse comum, visando ao melhor atendimento das demandas sociais.

[...]

Foram consideradas as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), decorrentes de vários processos, bem como as propostas e sugestões formuladas pelos Senhores Senadores e Senhoras Senadoras membros da CPI das ONGs, pela Controladoria-Geral da União, por representantes do Ministério Público e do Poder Executivo, ouvidos por essa Comissão. Também foram consideradas propostas formuladas por representantes de entidades privadas sem fins lucrativos, por associações representativas do “Terceiro Setor”, por consultores e servidores do Senado Federal, por acadêmicos e por diversas outras personalidades e especialistas, inclusive participantes do Fórum sobre o “Terceiro Setor”, realizado em 2006 pelo Senado Federal.

[...]

Nenhuma lei ou mesmo norma hierarquicamente inferior à lei tratou de forma abrangente as relações convencionais entre o Estado e as entidades de direito privado sem fins lucrativos. Existe, portanto, um “vazio” legislativo no que se refere à regulamentação, de uma forma ampla, dos acordos e parcerias entre o Poder Público e as entidades do “Terceiro Setor”.

[...]

O fundamento constitucional da lei que se pretende criar é o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que estabelece competência privativa da União para legislar a respeito de normas gerais em todas as modalidades de contratação para a Administração Pública em todos os níveis (União, Estado, Distrito Federal, Municípios), incluindo entidades da administração indireta. Esse dispositivo constitucional, é bom frisar, também é o fundamento da Lei nº 8.666, de 1993, bem como do já mencionado art. 116.

[...]

Portanto, a presente proposição representa a constituição de um “marco regulatório” das relações entre o Estado e as entidades do “Terceiro Setor”. A matéria é tratada de forma abrangente, mas sem perder o detalhamento necessário, haja vista sua complexidade. A proposição é avançada, pois parte do acúmulo de experiências pretéritas, estabelecendo como regras legais várias recomendações dos órgãos de controle, e é inovadora, ao criar mecanismos para aumentar a eficácia das parcerias como forma de atender ao interesse público.

Diante de todos esses acontecimentos, em 2011 foi criado o Projeto de Lei nº 649/11, que deu origem à Lei nº 13.019/2014, publicada em 1º de agosto de 2014, com *vacatio* de 360 dias, considerada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e importante instrumento de moralização e certificação do Terceiro Setor.

A abrangência da referida lei encontra-se logo no seu primeiro artigo, que cita as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista prestadoras de serviços públicos, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

Prontamente, suscita-se a seguinte dúvida a respeito da constitucionalidade da Lei nº 13.019/2014: é a referida lei federal ou nacional? Poderia ter alcançado os Estados, Municípios e Distrito Federal?

O fato de ser a lei muito recente e ainda sem aplicabilidade dificulta a análise concreta dos seus dispositivos e como os diversos setores se comportarão diante deles, fazendo-se necessário voltar-se à origem da legislação.

A classificação em nacional ou federal é, nas palavras da controladora-geral do município de Belo Horizonte, a mestre e doutora Cristiana Fortini, o “problema inaugural da lei” (Congresso Brasileiro

do Terceiro Setor, 2., 2015, Goiânia-GO). Conforme se aduz da justificativa de projeto de lei oriundo da CPI das ONGs – repetido quase que integralmente no Projeto de Lei nº 649/11 – e amplamente acolhido pelos debatedores do tema, o fundamento legitimador é o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, que atribui à União a competência para legislar a respeito de normas gerais em todas as modalidades de contratação para a Administração Pública em todos os níveis (União, Estado, Distrito Federal, Municípios), incluindo entidades da administração indireta.

O argumento conceitual de que contrato seria diferente de convênio e, por isso, tal dispositivo não poderia ser aplicado para esse último, é fragilizado pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93, que estende aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração as disposições desta Lei. Como foi dito, o fato de ainda não estar a lei em vigor acaba por dificultar sua análise, mas se pressupõe que o mesmo entendimento dado à Lei de Licitação e Contratos, considerada lei geral, lhe será aplicado. Presume-se, de qualquer forma, a constitucionalidade da lei, entretanto, deve-se considerar alerta feito pela já citada palestrante Cristiana Fortini: a Lei nº 13.019/2014 acaba por ser demais burocrática, devendo-se sopesar a sua aplicação frente à realidade de diversos municípios brasileiros. Não basta, assim, uma legitimidade formal, mas se faz necessário que a lei seja também materialmente compatível para que possa vigor.

Deve-se, ainda, ter em mente o disposto no art. 3º da Lei nº 13.019/2014, que afasta a aplicação das exigências desta lei às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas conflitarem com seu texto, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento; às transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo em que houver disposição expressa em contrário;

e aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637/98. E o disposto no art. 4º, que estende, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790/99, regidas por termos de parceria. Em suma, abrange a Lei nº 13.019/2014 as Oscips e exclui as OSs.

Conhecendo a origem e amplitude da Lei nº 13.019/2014, passa-se à análise dos seus principais desdobramentos.

2 Principais destaques: Chamamento Público, Termo de Colaboração e Termo de Fomento e novos casos de Improbidade Administrativa

Conforme o exposto, a Lei nº 13.019/2014 é decorrência da “CPI das ONGs”. Após uma visão “incriminadora” do Terceiro Setor, fez-se necessária a adoção de instrumentos que garantissem à sociedade a credibilidade das parcerias firmadas entre essas entidades e a Administração Pública.

Instrumento essencial para alcançar esse objetivo é, pois, o “Chamamento Público”. Conforme dispõe a própria lei em seu art. 2º, XII, esse é o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Há, portanto, em um primeiro momento, a seleção da entidade parceira por meio do chamamento público, regido por uma série de princípios já previstos na Constituição Federal e na Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93. Aqui, deve-se ter cautela na aplicação do referido instituto.

Fazendo uma interpretação sistemática dos objetivos da referida lei, regida,



conforme será visto adiante, por um controle gerencial, finalístico, bem como retomando ao próprio contexto histórico de criação – crise do Estado Social e necessidade de adotar-se uma solução eficiente – fica fácil concluir que não se exige a realização de licitação em sentido estrito para que se possa escolher a entidade contratada.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, exarado no voto do ministro relator Ubiratan Aguiar, que gerou o Acórdão nº 1.006/2011, em 20/04/2011:

64. É certo que o ajuste a ser firmado entre um órgão público e uma Oscip é o termo de parceria, nos termos da Lei nº 9.790, de 1999. Ocorre que não há nessa lei, nem no decreto que a regulamenta (Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999), qualquer disposição que obrigue os órgãos e entidades da Administração Pública a instaurar procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, para selecionar as Oscips interessadas em firmar o referido termo de parceria.

65. O que o Decreto nº 3.100, de 1999, prevê, nos termos de seu art. 23, é a realização, de forma discricionária pelo gestor, de concurso de projetos pelo órgão estatal interessado em construir parceria com Oscips para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria. Embora seja bastante recomendável a instauração desse procedimento – que privilegia os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade –, não há como exigir que os gestores públicos promovam licitação para selecionar Oscips, visto que o ordenamento jurídico não traz esse tipo de mandamento.

Ressalte-se que, de toda maneira, deve-se ter cuidado para que sejam amplamente aplicados e respeitados os princípios constitucionais, principalmente os da impessoalidade e moralidade:

Todavia, a ausência de licitação formal não afasta a necessidade de obediência aos princípios constitucionais, notadamente a impessoalidade e moralidade, na celebra-

ção de convênios com entidades privadas do Terceiro Setor. Em consequência, caso existam várias entidades potencialmente interessadas no contrato de gestão ou no termo de parceria, deve o Poder Público estabelecer procedimento administrativo prévio para a escolha da entidade beneficiária do convênio, sob pena de violar a igualdade. Nesse sentido, por exemplo, o art. 23 do Decreto 3.100/1999, com redação conferida pelo Decreto 7.568/2011, que regulamenta a Lei 9.790/1999, prevê a obrigatoriedade do denominado “concurso de projetos” como forma de restringir a subjetividade na escolha da OSCIP (OLIVEIRA, 2014, p. 201).

Em que pese o autor tomar como exemplo os contratos de gestão ou termos de parceria, aplica-se também aos Termos de Colaboração e Termos de Fomento igualmente instrumentos de pactuação com o Terceiro Setor. Sobre esses, cabe também melhor detalhamento, posto tratar-se de mais uma novidade legislativa.

O Termo de Colaboração e o Termo de Fomento também foram devidamente conceituados pela Lei nº 13.019/2014:

Art. 2º. [...]

VII – termo de colaboração: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nos 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;

VIII – termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nº 9.637, de 15

de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Conclui-se, assim, que as parcerias firmadas entre a Entidade da Sociedade Civil e o Estado podem ser formalizadas por meio de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, a depender de a quem corre a iniciativa da realização de tal pacto. Se proposta pela própria Administração Pública, trata-se de Termo de Colaboração, do contrário, deverá ser firmado Termo de Fomento. Alerta-se para o fato de que, mesmo que de interesse privado, haverá Chamamento Público. Ou seja, mesmo quando partir do particular a iniciativa de procurar o Estado para realizar parceria, deverá ser aberta oportunidade para que os demais interessados participem, selecionando aquele que melhor garantir o interesse público.

A fim de assegurar a execução satisfatória dessa parceria, a Lei nº 13.019/2014 listou requisitos mínimos que devem estar presentes no edital de chamamento público. Merece destaque a exigência de, no mínimo, três anos de existência, bem como experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, afastando o vício antigo de particulares instituírem organizações da sociedade civil apenas com o objetivo de participar de determinado convênio, cumprindo-o de forma insatisfatória e precária.

Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:

I – a programação orçamentária que autoriza e fundamenta a celebração da parceria;

II – o tipo de parceria a ser celebrada;

III – o objeto da parceria;

IV – as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

V – as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive



no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

VI – o valor previsto para a realização do objeto;

VII – a exigência de que a organização da sociedade civil possua:

a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria.

Recomenda-se ainda o estudo dos artigos 30 e 31 da referida lei, que preveem os casos específicos de dispensa e inexigibilidade do chamamento público, que, embora se assemelhe com as hipóteses previstas pela Lei nº 8.666/03, possui algumas diferenças merecedoras de atenção especial a quem lida com essas parcerias na prática.

É, igualmente, de grande relevância tomar conhecimento de que a Lei nº 13.019/2014 trouxe novos casos de improbidade administrativa, além dos previstos pela Lei nº 8.429/92, que, como se sabe, trouxe apenas rol exemplificativo.

São os “novos” casos de improbidade administrativa legalmente previstos:

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Art. 77. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 10.** [...]

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

[...]

XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX – frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;

XX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XXI – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (NR)’

Art. 78. O art. 11 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

‘**Art. 11.** [...]

VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (NR)’

Ressalte-se que não há ilegitimidade passiva na aplicação dos mandamentos da Lei nº 8.429/92 aos agentes do Terceiro Setor, posto que esta adota uma interpretação ampla, abrangendo todo aquele que atenta contra o patrimônio público, aí incluídas as entidades da sociedade civil às quais são direcionadas subvenções públicas. Nesses termos, dispõe seu artigo 1º:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Po-

deres da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Por fim, deve-se continuar aplicando entendimento já firmado de que se adota o regime celetista na contratação de pessoal para atuar no Terceiro Setor, devendo, no entanto, ser precedido de processo seletivo objetivo (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.461/2006, DOU 18.08.2006); o caráter subjetivo da responsabilidade dessas entidades, já que prestam atividades privadas de relevância social, prestadas em nome próprios, independentemente de delegação do poder público, não podendo ser qualificada como serviço público para fins de aplicação do artigo 35, § 6º, da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2014, p. 204) – sobre a responsabilidade do Estado, tratará o tópico a seguir; e a desnecessidade de realização de licitação nas contratações com dinheiro público pelo Terceiro Setor, bastando a realização de procedimento simplificado, previsto pela própria entidade privada, que assegurará, dentre outros, os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade (TCU, plenário, Acórdão nº 1.777/2005, DOU 22.11.2005).

Esclareça-se que as parcerias já existentes antes da entrada em vigor da lei em comento continuarão regidas pelas normas que lhes deram origem e serão executadas até o término do seu contrato de vigência:

As parcerias existentes no momento da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da nova Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

Os convênios e acordos congêneres vigentes entre as organizações da sociedade civil e a administração pública na data de entrada em vigor desta Lei serão executados até o término de seu prazo de vigência (DIZER O DIREITO, 2014).

3 Monitoramento, avaliação e prestação de contas: Qual seria o papel dos Tribunais de Contas?

Chegado a um momento crucial, é incompatível com os ideais republicanos e com a própria ideia de Estado Democrático de Direito o repasse de verba pública sem o controle correspondente. Somado a isso, o contexto histórico motivador da edição de uma lei específica para regular as parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública fizeram com que o legislador se ocupasse de abordar, em sessão exclusiva, a respeito do monitoramento e avaliação daquelas – Seção VII da Lei nº 13.019/2014.

Assim, exige-se a realização de visitas *in loco* por parte da Administração Pública com elaboração de relatório técnico a ser submetido à Comissão de Monitoramento e Avaliação especialmente designada, art. 58 da Lei nº 13.019/2014. Foram ainda reservadas competências próprias ao gestor – nesse sentido, são os incisos do art. 61: acompanhamento e fiscalização; informar ao superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e indícios de irregularidade na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados; emissão de parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final; disponibilização de materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades

de monitoramento e avaliação – com a previsão, inclusive, da adoção de providências de autoexecutoriedade em caso de má execução da parceria, art. 62 da Lei nº 13.019/2014.

Cabe, entretanto, fazer as seguintes ressalvas: o legislador cuidou de assegurar à Administração Pública a não responsabilização – inclusive solidária ou subsidiária – pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relativos ao funcionamento da instituição e ao adimplemento do termo de colaboração ou de fomento, art. 42, XX, da Lei nº 13.019/2014, diferentemente do previsto pela Lei Geral de Licitações e Contratos que, no que tange aos encargos previdenciários, prevê a responsabilização solidária da Administração Pública, art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, o simples descumprimento das metas fixadas no contrato de gestão ou no termo de parceria – aplicável por analogia aos Termos de Colaboração e Termos de Fomento – não acarreta, em princípio, a responsabilidade do Estado. Este tem o dever de fiscalizar o cumprimento das metas, mas a responsabilidade pela sua implementação é da entidade privada parceira que, descumprindo com o avençado, será desqualificada e responsabilizada pelos danos causados (STJ, 1ª Seção, MS 10527/DF, Min. Denise Arruda, DJ 07/11/2005, p. 75).

Por fim, as organizações da sociedade civil têm o dever de prestar contas à Administração Pública no prazo de até 90 dias a partir do término da vigência da parceria, conforme estabelecido no respectivo instrumento e conforme os artigos 63 a 72 da Lei nº 13.019/2014, sendo, ao final, classificadas em regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

Questiona-se, assim, qual seria o tipo de fiscalização exercida pela Administração Pública. Para responder a essa pergunta, volta-se à justificativa apresentada no Projeto de Lei nº 649/2011, fls. 50 e 51:

Embora o projeto enfatize os controles prévios, não nos esquecemos da questão da *gestão* das parcerias. Estamos positivamente várias recomendações do TCU e

inovando o ordenamento com soluções decorrentes dos vários estudos realizados e das inúmeras contribuições recebidas.

Na administração burocrática tradicional, há controle sobre os meios de utilização do patrimônio, mediante adoção de procedimentos com alto grau de formalidade, de modo a se ter maior controle quanto à utilização do patrimônio público e maior segurança e efetividade quanto às decisões tomadas. Contudo, a administração burocrática revelou-se insuficiente para promover com qualidade e eficiência os serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Por tal razão, no modelo de administração gerencial a situação é distinta: há ênfase nos resultados que devem ser obtidos na prestação dos serviços públicos, mediante prévia definição dos objetivos que o prestador do serviço deverá atingir, sem que se ponha de lado o cumprimento das regras de controle da aplicação dos recursos públicos. Na administração gerencial, concede-se maior autonomia ao prestador de serviços (que pode ser um administrador público ou não) na utilização dos recursos, que deverá buscar, da maneira que lhe parecer mais adequada, os objetivos estabelecidos. O controle, na administração gerencial, é focado nos resultados obtidos – serviços públicos eficientes e de qualidade, e mas exige maior nível de responsabilidade e de comprometimento com o cumprimento de metas.

Tendo em mente que com mudanças radicais corre-se o risco de não lograr os resultados pretendidos, e que a relação entre os custos de uma fiscalização eficaz, no atual modelo, e o valor da maior parte das parcerias é quase antieconômica, introduzimos um modelo de convênio que atribui maior flexibilidade à entidade na aplicação dos recursos, atendendo a anseio que essas entidades frequentemente expressam nesse sentido. Essa é a lógica do *convênio de pequeno porte*.

Já para os convênios de maior valor, menos numerosos, mantemos o modelo atual, com regulação e fiscalização mais adequadas. Diante de valores mais elevados, justifica-se um maior controle, que deve incidir não apenas quanto aos fins, mas também quanto aos meios empregados.

Lembramos que a Constituição determina a submissão de quem quer que receba recursos públicos aos procedimentos de controle, externo e interno, determinados pelo direito público. Nesse sentido, quem não dispõe de pessoal capacitado para gerir e prestar contas de recursos públicos na forma exigida pela legislação, não deve candidatar-se à celebração de parcerias com o Poder Público. Não se admite o repasse de verbas públicas para quem não tem estrutura material e humana para gerir e dar boa destinação a esses recursos, o que coloca em risco o erário e as próprias pessoas que se comprometem a gerir tais recursos.

Espera-se, assim, que seja realizado um controle gerencial. O Terceiro Setor surgiu como uma alternativa ao Estado Social, que precisou buscar auxílio dos particulares para continuar suprindo as necessidades da sociedade. Ao fazer essa “troca”, a Administração Pública teve que aceitar deixar de lado parte de suas partes burocráticas e as entidades da sociedade civil tiveram que aceitar se submeter a um controle mais incisivo. Não existe a concessão de subvenções por parte do Estado despida de acompanhamento e fiscalização, no entanto, deverão esses ocuparem-se com os finais alcançados – e não com os meios empregados. Concentra-se, assim, nos resultados obtidos, conferindo maior autonomia na gerência dos recursos por parte do particular.

Há, no entanto, uma diferença entre os convênios de pequeno porte e de grande vulto. Além da previsão expressa na justificção, a própria lei exclui da possibilidade de procedimento diferenciado para prestação de contas as parcerias com valor igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), conforme art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019/2014. Assim, para os convênios de maior valor, admite-se o controle de meios e resultados.

No que tange ao papel dos Tribunais de Contas, a situação é ainda mais delicada. Conforme foi dito, o fato de a lei ainda estar no seu prazo de *vacatio* dificulta o conhecimento de como será tratada pelos aplicadores do direito, devendo-se – mais uma vez – debruçar-se sobre as raízes his-

tóricas do texto legal e opinião dos renomados doutrinadores.

No projeto de lei previsto no relatório final da “CPI das ONGs”, foi atribuído aos Tribunais de Contas e órgãos do controle interno o dever de elaborar e implementar plano de fiscalização anual das parcerias, nos seguintes termos: “Art. 70. Os órgãos de controle interno e os Tribunais de Contas deverão elaborar e implementar anualmente plano de fiscalização das parcerias celebradas com entidades privadas sem fins lucrativos, na forma desta Lei”. Ademais, era dos Tribunais de Contas a responsabilidade pela fixação do valor, acima do qual, deverão ser auditadas as parcerias celebradas: “Art. 78. Os tribunais de contas fixarão valor acima do qual, obrigatoriamente, serão auditadas as parcerias celebradas”.

Já o Projeto de Lei nº 649/2011 retirou esses dispositivos e limitou-se a garantir o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas repassadoras dos recursos, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondentes aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta lei, bem como aos locais de execução do objeto (art. 42, XV).

O referido dispositivo foi integralmente reproduzido pela Lei nº 13.019/2014, que acrescentou ainda, dentre as vedações à celebração de qualquer parceria prevista na lei, as entidades da sociedade civil que tenham tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos (art. 39, VI) e que tenham dentre seus dirigentes pessoa cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos (art. 39, VII, a).

Aceita-se, assim, a atuação dos Tribunais de Contas, sem ficar, contudo, clara a forma como se dará esse controle.

A renomada autora Maria Sylvia Zanella di Pietro, na palestra “A Lei 13.019/2014 e sua aplicabilidade aos es-

tados e municípios: Direito do Terceiro Setor e as Fronteiras entre Direito Administrativo e Direito Privado” (Congresso Brasileiro do Terceiro Setor, 2., 2015, Goiânia-GO), reconheceu a competência dos Tribunais de Contas, tendo cuidado, contudo, para não “publicizar” essas parcerias, aplicando, por exemplo, as regras da Lei nº 8.666/93, visto que, se a Administração Pública quer eficiência, não pode exigir a aplicação de todas as regras que lhes são próprias.

Tal controle, conforme visto, poderá ser feito por amostragem ou em determinadas inspeções. É certo que essas entidades deverão ter maior tom de liberdade, no entanto, embora se foque nos resultados, não pode ser afastada a aplicação do controle de legalidade, conforme alerta Francisco Taveira Neto, presidente do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (Idag) e técnico do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, na palestra “Seleção do Parceiro Privado em Ajustes de Parceria e Contratações Derivadas: Pode o Tribunal de Contas definir o modelo de regulamento de compras das entidades fomentadas?” (Congresso Brasileiro do Terceiro Setor, 2., 2015, Goiânia-GO).

Assim, é admissível – e desejado – o controle por parte das Cortes de Contas. No entanto, é difícil prever como se dará esse controle na prática. A ocupação da Lei nº 13.019/2014 em estabelecer regras próprias e bastante incisivas de transparência e controle, arts. 9º a 11, bem como a garantia de amplo acesso por parte dos Tribunais de Contas aos processos e documentos, art. 42, XV, facilita o controle e demonstra a preocupação do legislador com que este ocorra, mas o conceito de administração gerencial é ainda muito arenoso e de aplicabilidade delicada.

4 Conclusão

Passado o período de decréscimo – na contramão do mundo – em decorrência dos escândalos envolvendo ONGs e a política de “caça às bruxas”, a criação das entidades da sociedade civil deve ser assimilada, cada vez mais, como parte da realidade brasileira.

A Lei nº 13.019/2014, considerada o marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil, veio, justamente, confirmar o fortalecimento do Terceiro Setor e promover uma tripla garantia: à sociedade, de que não se repetirão os escândalos ocorridos em 2007, ao Estado, de que as entidades contratadas são legítimas e competentes e a essas de que será respeitado o disposto nos Termos de Colaboração, Termo de Fomento e na própria lei, sem surpresas. Representa ainda a lei a confirmação da Administração Pública de que aceita e precisa das Organizações da Sociedade Civil para bem realizar o interesse público.

No Estado do Mato Grosso já existem 3.607 organizações da sociedade civil e 37 parcerias com a Administração Pública, sendo empregado o montante de R\$ 39.426.810,51, conforme informação divulgada no sítio do governo federal que traz o “Mapa das Organizações da Sociedade Civil”. Apesar de corresponder ainda a uma pequena parte no cenário nacional, composto por 303.078 organizações da sociedade civil e 7.283 parcerias, que movimentam o expressivo valor de R\$ 7.330.536.834,52, deve-se, desde já, ter a preocupação com o bom andamento dessas parcerias.

O contexto histórico e as justificativas apresentadas no Projeto de Lei nº 649/2011 demonstram a necessidade, quase que alarmante, de que fossem essas parcerias regulamentadas. Em que pese a lei ser demais porosa, repleta de assuntos a serem regulamentados – o relatório da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014 consta de 166 páginas – já representa um importante passo, devendo os seguintes serem acompanhados de amplos debates e estudos para que nem se engesse a lei – criticada por já ser demais burocrática, mas o que é justificável frente aos ainda frequentes escândalos de corrupção – e nem se permita o acobertamento de falcatruas sob o manto da “administração gerencial” – aqui, os Tribunais de Contas desempenharão importante papel. ★

Referências

Livros:

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Artigos:

NOGUEIRA, Juliana Guimarães. O Terceiro Setor e a Administração Pública em Portugal. **Revista Argumenta**, Jacarezinho – PR, nº 9, p. 215-242, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/120>>. Acesso em: 21 maio 2015.

Legislação:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei Ordinária nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, direta, indireta ou fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei Ordinária nº 13.014, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 22 maio 2015.

Sites:

MAPA das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <<https://mapaosci.ipea.gov.br/#MQ>>. Acesso em: 22 maio 2015.

RELATÓRIO da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014. 2º semestre de 2014. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mroscc/consultas/consulta_15dezembro.pdf>. Acesso em: 22 maio 2015.

RESUMO esquematizado sobre a Lei nº 13.019/2014. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2014/08/lei-130192014-regime-juridico-das.html>>. Acesso em: 22 maio 2015.

Jurisprudência:

BRASIL. Projeto de Lei nº 649, de 2011. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102968>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 10527/DF. Min. Denise Arruda. DJ 07.11.2005, p. 75.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.461/2006, DOU 18.08.2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.777/2005, DOU 22.11.2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.006/2011. Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 20.04.2011.

Outros:

CONGRESSO BRASILEIRO DO TERCEIRO SETOR, 2., 2015, Goiânia – GO.

RELATÓRIO final da CPI das ONGs. Senado Federal, Brasília. Outubro, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIlongs.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 21 maio 2015.

O princípio da eficiência e o controle externo concomitante

The principle of efficiency and concomitant external control

Resumo

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a importância dos Princípios da Administração Pública, com ênfase no princípio da eficiência, aplicado com vistas ao alcance de uma gestão pública gerencial cujo objeto é a prestação de serviços de qualidade para a sociedade. Além disso, objetiva evidenciar a forma como o Tribunal de Contas, através do controle externo concomitante – que se utiliza de instrumentos técnicos de acompanhamento e mensuração da atividade administrativa – pode contribuir para a implementação do modelo da gestão com foco nos resultados, cujo objetivo é a efetividade da gestão pública.

Palavras-chave

Princípio da Eficiência. Administração Pública Gerencial. Efetividade. Tribunal de Contas. Controle Externo Concomitante.

Abstract

This article aims to demonstrate the importance of public administration principles, with focus on the principle of efficiency, applied in order to reach a managerial public administration which purpose is the provision of quality services to society. In addition, it intends to show how the court of auditors, by concomitant external control – that uses technical tools for monitoring and measurement of administrative activity – can contribute to the implementation of the management model based on results, wich goal is the effectiveness of public administration.

Keywords

Principle of Efficiency. Managerial Public Administration. Effectiveness. Court of Auditors. Concomitant External Control.

1 Introdução

Princípio vem do latim *principium* e tem significado variado, podendo ser entendido como o começo de tudo, o nascedouro das coisas e seres. É o que vem antes, início, ponto de partida, regra a seguir, *La Norma Primaria*.

Segundo Canotilho (1999, pg. 3), o princípio básico do Estado de Direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes.

Carl Schmitt ensina que no Estado de Direito deve haver intervenções na esfera particular nos limites da lei, previsibilidade, independência dos juízes e das instituições de controle.

Segundo o ilustre professor Roque Antônio Carrazza (2003, p.33) “princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de premi-

nência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

A Constituição Federal, no caput do artigo 37, faz referência expressa a cinco princípios constitucionais aos quais é submetida toda a Administração Pública, e que devem ser observados pelos Tribunais de Contas no exercício da sua missão constitucional, de órgão autônomo e independente de natureza técnica, que tem por finalidade auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle e fiscalização das entidades federadas.

Com o advento do fenômeno mundial da globalização, foi imposta aos Estados nacionais a necessidade premente de se organizarem política e administrativamente, de forma a exercerem uma gestão pública administrativa pautada em uma otimização de suas atividades, buscando a eficiência, eficácia e efetividade.



Moisés Maciel

Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
mmaciel@tce.mt.gov.br

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, em 1996, graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, FDCl, em 2007, especialização em Direito Processual pela Unama, em 2006, empossado como auditor público substituto de conselheiro (conselheiro substituto) em 1º de novembro de 2011.



No Brasil, a busca por transformações administrativas não foi diferente e, entre muitos outros elementos de transformação, foi editada a EC nº 19/1998, que ficou conhecida popularmente como a emenda da “Reforma Administrativa”. Entre os vários objetivos almejados e modificações efetivamente trazidas por essa reforma constitucional, está a busca por uma administração pública eficiente, célere, menos burocratizada e que atue com economicidade.

A reforma da gestão pública pretende transformar os burocratas profissionais em administradores públicos qualificados. O objetivo central é reconstruir a capacidade gerencial do Estado, tornando o governo mais eficiente e mais responsável. No cerne dessa necessidade de transformação de paradigmas administrativos, o controle é uma das funções administrativas primordiais e, no setor público, tem por escopo adequar as exteriorizações de vontade da Administração Pública aos princípios constitucionais, que regem

a sua finalidade maior, de promoção do bem comum e da democratização dos benefícios, a fim de que estes atinjam todos os segmentos da sociedade.

Neste contexto faremos uma análise das inovações que estão sendo implementadas pelos Tribunais de Contas na busca da efetividade do exercício do seu mister constitucional, qual seja, o controle externo, especialmente no tocante ao controle concomitante.

2 Princípios constitucionais da Administração Pública

O regime jurídico-administrativo é o regime jurídico ao qual se encontra submetida a Administração Pública direta e indireta. Compreende um conjunto de princípios constitucionais que governam toda a atuação dos agentes públicos no desempenho das funções administrativas, conformando toda Administração Pública.

Não podemos deixar de observar que o regime jurídico-administrativo foi construído a partir de dois grandes princípios jurídicos: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Toda Administração Pública está assentada sobre estes dois princípios magnos.

A Constituição Federal traz expressamente no *caput* do artigo 37 os princípios relacionados com a Administração Pública, asseverando que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto no RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowsky, tais princípios gozam de imediata aplicabilidade, não dependendo de lei formal para produzirem os seus efeitos e vincularem a Administração.

Na Administração Pública, os princípios são a base que norteiam toda a atividade administrativa e regulam as ações dos órgãos públicos e seus administradores e servidores. Neste sentido, os princípios procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia ao ordenamento jurídico. Os administradores públicos devem agir com estrita observância a esses princípios, contribuindo, assim, com a garantia da existência, de fato, do Estado democrático de direito.

3 Breve análise dos princípios do regime jurídico-administrativo público brasileiro

Como decorrência lógica da indisponibilidade do interesse público, a atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei. O princípio da legalidade é uma exigência que decorre do Estado de Direito, ou seja, da submissão do Estado e seus agentes à vontade da lei.

Já o princípio da impessoalidade traz em seu conceito que a Administração Pú-

blica deve manter-se neutra com relação aos seus administrados, não podendo haver nenhum tipo de discriminação. A exigência é que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender à coletividade de forma impessoal.

Na antiga Roma se dizia que “nem tudo o que é legal é honesto”. Neste sentido, a moralidade jurídico-administrativa se impõe como um conjunto de valores éticos, que fixam um padrão de conduta que deve necessariamente ser observado pelos agentes públicos, como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão dos bens e valores públicos.

O princípio da publicidade enaltece que todos os atos sejam públicos. A Administração tem o dever de manter plena transparência de todas as suas ações e decisões, devendo, portanto, publicar e divulgar seus atos para que assim estes possam surtir seus respectivos efeitos. Além disso, todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, conforme previsto no art. 5º, XXXIII, CF/88, e na Lei 12.527/11.

Por fim, o princípio da eficiência, que zela pela boa administração, buscando atingir resultados positivos e satisfatórios com maior agilidade e economicidade, e que será analisado de forma especial no próximo tópico.

4 O princípio da eficiência

Como já exposto, o princípio da eficiência surgiu como princípio expresso da Administração Pública a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (PEC 41), denominada inicialmente como Princípio da Qualidade do Serviço Prestado, que o incorporou ao caput do artigo 37 da Constituição. Com isso, a preocupação com a qualidade e eficiência dos serviços prestados passou a ser imperativo constitucional, sujeitando o poder público a essa imposição que exige fiscalização não só da prestação, como também da qualidade do serviço colocado à disposição da coletividade.

Renomados doutrinadores afirmam que a Constituição Federal já tratava

desse princípio, antes mesmo da Emenda nº. 19/98, no art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao controle interno a competência de comprovar e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração.

Nesse contexto, o doutrinador Hely Lopes Meirelles (1997, p.90) já preconizava a eficiência como dever da Administração Pública:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de ‘boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-Lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25,V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

No mesmo sentido, a jurisprudência do STJ (1996, p.20.395) consagrou a eficiência como princípio da Administração Pública antes da sua inserção formal na Constituição Federal de 1988:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Constituição, art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.

Conceituando o princípio da eficiência, Alexandre de Moraes (1999, p. 294)

leciona que:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

No mesmo sentido, o professor Diógenes Gasparini (2001) afirma que a EC 19/98 trouxe para a Administração Pública o dever de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento.

Na doutrina de Raquel Melo Urbano de Carvalho (2008, p. 188), a efetividade surge quando se alcançam os resultados através do emprego dos meios adequados.

A eficiência da Administração Pública como um todo está relacionada com a qualidade do serviço prestado. Trata-se de uma prerrogativa constitucional, um direito subjetivo do cidadão, e uma garantia de permanência na função para o servidor público que desempenhar suas competências com qualidade, atingindo essa eficiência almejada.

Dessa forma, o princípio da eficiência torna-se um elemento fundamental, e de característica indispensável, ao modo de atuação do agente público e da Administração Pública. Ambos devem produzir os melhores resultados no desempenho da função e/ou da atividade administrativa. Logo, o princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios adequados (eficiência), como o sucesso dos resultados obtidos (eficácia), com vistas ao alcance da efetividade dos objetivos programáticos da gestão administrativa.

5 As fases da gestão pública no Brasil

A Administração Pública engloba todos os órgãos e agentes públicos que, de

acordo com a natureza de suas atividades, recebem a missão de elaborar e implantar normas, desenvolver programas e ações com vistas à implementação de políticas públicas, veículos de concretização de direitos fundamentais, resultando em uma forma qualificada de atuação administrativa.

Nesta senda, a abordagem histórica da Administração Pública no Brasil nos reporta a três fases de conhecimento, de caráter fundamental, para a compreensão do contexto atual na busca da eficiência estatal. Essas três fases são classificadas como: Administração Patrimonialista, Administração Burocrática e Administração Gerencial.

A Administração Pública Patrimonialista brasileira nos remete ao século XIX, época do Brasil Império, quando o Estado era uma extensão do próprio imperador, uma vez que os agentes públicos recebiam diretamente dele suas atribuições e poder, ostentando, na maioria das vezes, a condição de nobres. O Estado não buscava atender aos anseios da sociedade, os recursos públicos eram mal aplicados e os serviços públicos possuíam baixa qualidade.

Com a transição para a República, e acompanhando o movimento mundial de ideais democráticos, ainda influenciados pela Revolução Francesa, houve a necessidade da implantação de uma Administração Pública profissionalizada, que respeitasse os princípios da moralidade, publicidade e da própria legalidade, com vistas a propiciar à sociedade um tratamento isonômico, surgindo assim a Administração Pública Burocrática.

A gestão pública burocrática trouxe uma nítida separação entre Estado e sociedade, público e privado, pontos importantes para a consolidação de uma democracia republicana. Tal modelo administrativo era regido pela impessoalidade, hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, mas não gerou resultados satisfatórios sob o prisma da eficiência, e se mostrou inviável por estar baseada no formalismo e na rigidez dos procedimentos.

Em face de uma natural necessidade de acompanhamento ao processo de globalização iniciado na década de 90, foi dado início à implantação do sistema de gestão gerencial na Administração Pública brasileira.

O professor Flávio da Cunha Rezende (2004) afirma que:

Nas duas últimas décadas do século passado, diversas razões combinadas produziram, em escala global, um acelerado movimento em direção à construção de novos papéis e esferas de atuação para os Estados nacionais. Democratização combinada com globalização impulsionaram a consolidação de amplos processos de formulação e implementação de políticas de reforma dos Estados nacionais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. [...]

Encontrar um novo papel para o Estado, redefinir e reorganizar os padrões de gestão e intervenção pública, no contexto de uma nova ordem cada vez mais globalizada, democrática e com restrições fiscais severas, representou um complexo desafio mesmo para sociedades com elevados padrões de renda e de desenvolvimento humano. Esse desafio foi ainda mais intenso para países em desenvolvimento, nos quais foram repensados os legados de políticas em que o Estado desempenhou papel fundamental no desenvolvimento, tal como foi o caso brasileiro, em contextos marcados por intensa pressão por equilíbrio das contas públicas, das funções e do papel do Estado, e de redução de desigualdades sociais profundas. [...]

Reformar o Estado e suas instituições tornou-se requisito para se alcançar padrões de governabilidade e governança no mundo desenvolvido, e o êxito em promover padrões mais eficientes de gestão fiscal e maior redistribuição moldou os contornos das políticas de reforma do Estado. [...]

As reformas gerenciais foram acompanhadas da consolidação de um novo paradigma de gestão pública, no qual se assentam as bases e os princípios lógicos e operacionais para o novo papel do Estado. Ampliar os padrões de eficiência e efetividade na intervenção pública, por meio de uma nova matriz institucional organizada pelo desempenho, foi, e tem sido, um dos

maiores desafios para os gestores públicos contemporâneos.

No Brasil, a reforma desencadeada em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) foi um caso típico de reforma gerencial na qual a administração brasileira foi concebida em novas bases, sob novos modelos de delegação e controle burocrático e, fundamentalmente, visando a uma maior pressão por ajuste das contas públicas.

Tornar a administração pública mais transparente, mais democrática, mais profissional e mais voltada para atingir objetivos e resultados sociais passou a ser um longo e tortuoso caminho, em que obstáculos, tensões e paradoxos marcaram a implementação dessas reformas no mundo real.

O foco da gestão gerencial é a busca pela alta qualidade dos serviços e a constante redução dos custos. Traz a proposta de desenvolvimento de uma cultura gerencial estatal, voltada para resultados e aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência.

O professor Luiz Carlos Bresser-Pereira (2009, p. 327/328) afirma que:

O Estado é política. É administrativamente gerenciado a partir do núcleo estratégico. As decisões governamentais abrangem legislação, formulação de políticas e decisões judiciais superiores. O processo gerencial envolve decisões diárias em cada organização, relacionadas a seu financiamento e controle, a seu pessoal e outros insumos, e a seus produtos finais.

[...]
Na reforma da gestão pública, cada organização pública tem um plano estratégico [...].

Esse plano é o documento básico que define a estrutura e orienta a ação [...].

A mudança do paradigma burocrático para o modelo gerencial é um desafio relevante para qualquer administração. A implantação do novo modelo requer altos investimentos em tecnologias e recursos humanos, recursos indisponíveis nos orçamentos dos pequenos municípios.

Com intuito de auxiliar a Administração Pública sob sua jurisdição nesse desafio, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no exercício de sua função orientadora, criou o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), tendo como uma de suas metas principais a eficiência da gestão pública do Estado de Mato Grosso.

O PDI foi instituído em 2012, fomentando a adoção de um modelo de administração pública gerencial, orientada para obtenção de resultados sociais relevantes através da melhoria da eficiência dos serviços públicos, da transparência e da governança pública.

Na prática, o programa PDI (Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado)¹, concebido pelo conselheiro José Carlos Noveli, que foi premiado no Senado italiano com o diploma “Eccellenza Legale” (Juristas do Mundo, Série Excelência Jurídica, v. 2, publicação oficial 11º Encontro Internacional de Juristas Itália, 2014)², induz o aprimoramento integrado e permanente do próprio TCE-MT e de todas as instituições públicas fiscalizadas, a partir da produção e transferência de conhecimentos técnicos, ferramentas tecnológicas e disseminação das boas práticas de gestão.

Equipes de técnicos especializados orientam os gestores municipais e estaduais na elaboração de planejamentos estratégicos que integram o PDI e as peças orçamentárias do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

O PDI introduziu a Administração Pública de Mato Grosso nas culturas do

planejamento, transparência, educação continuada, eficiência e inovação – práticas essenciais para o desenvolvimento econômico e social presente no modelo de gestão gerencial com foco nos resultados das políticas públicas.

6 O controle judicial da eficiência da Administração Pública no Brasil

Uma das questões mais complexas e controversas em relação à eficiência da Administração Pública reside na possibilidade de análise pelo Poder Judiciário de atos administrativos com a finalidade de verificar a observância ou não do respeito ao princípio da eficiência.

A doutrina é divergente em relação a essa questão. Vladimir da Rocha França (2000, p. 165-177) alega que é vedado ao Poder Judiciário controlar integralmente a eficiência da atividade administrativa. Para ele, a eficiência é objeto de controle interno de cada Poder e do controle legislativo. Afirma que:

a) não cabe ao Poder Judiciário definir a melhor técnica aplicável, mas sim se esta observou os limites postos no ordenamento jurídico; b) o controle jurisdicional da atividade administrativa não incide sobre execução material, mas sim sob a estrutura e coerência jurídicas da decisão da administração pública e sua relação com o regime jurídico-administrativo.

Com posicionamento distinto, Marcelo Harger (1999, p. 151-161) compreende que o princípio de eficiência adquire fundamental importância, especialmente na avaliação dos atos discricionários da Administração Pública, servindo de baliza para a atuação discricionária, podendo o Poder Judiciário analisar o mérito do ato administrativo. Seguindo esse posicionamento, Alexandre Moraes (2002, p. 323) considera que o Poder Judiciário tem plena possibilidade de responsabilizar as autoridades públicas para assegurar a eficiência dos serviços prestados.

Em 2005, o Superior Tribunal de

Justiça ratificou a decisão da ministra do Meio Ambiente, por ser inviável a revisão do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, discorrendo:

MS Nº 10.527-DF (2005/0046851-1) - Relatora: Min. Denise Arruda - Data de julgamento: 14/09/2005

6. Por outro lado, é inviável o reexame, em sede de mandado de segurança, dos critérios e percentuais de avaliação utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente para atribuir o índice de 70,4% de cumprimento das metas do contrato de gestão celebrado com a impetrante. Além disso, cumpre registrar que o contrato em discussão, de acordo com o art. 5º e seguintes da Lei 9.637/98, objetivamente prevê as metas e os critérios da sistemática de avaliação. **No caso em apreço, é inviável a revisão do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, estando este Tribunal limitado a apreciar a legalidade do ato praticado pela autoridade impetrada.**

Com entendimento, filiamo-nos à segunda corrente, pois entendemos que pelo fato de o princípio da eficiência ter uma origem administrativa e econômica, o Poder Judiciário deverá ter um controle judicial sobre a eficiência do administrador público, em alguns casos, para garantir a eficiência na Administração Pública, entretanto, sempre analisando a complexidade da questão, a fim de não cometer erros. Essa concepção encontra fundamento nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, 19 ed.), que nos ensina que o princípio da eficiência é juridicamente bastante fluido e de difícil controle, que não pode ser concebido senão em consonância com o princípio da legalidade. Para o autor, o princípio da eficiência é uma vertente do princípio da “boa administração”, concebido no Direito italiano.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 23) aponta que o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade. Exige-se redução dos gastos públicos, mediante a execução de serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

1 O PDI foi premiado com o Prêmio Regional 6, em Gestão Pública, oferecido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e recebeu a certificação ISO 9001 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em seis de seus produtos e sistemas.

2 Diploma “Eccellenza Legale” concedido na sede do Senado da República da Itália, a outorga do diploma se deu durante o XIº Encontro Internazionale de Giurisprudenza realizado pela Rede Internacional de Excelência Jurídica e pela Associação Interparlamentar de Amizade Brasil-Itália.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 177) afirma que o termo eficiência denota a alocação de recursos em que o valor é maximizado, mas que se limita ao critério ético da tomada de decisões sociais. Já Ricardo Lôbo Torres (2000, p. 307) discorre que é política, acrescenta-se, o que ultrapassa a fronteira jurídica alcançando o âmbito das decisões políticas. E, uma vez situado neste campo, desemboca nas discussões orçamentárias.

Com base nas lições expostas, observa-se que a busca por uma Administração Pública mais eficiente parte não só do âmbito jurídico, mas também do aspecto orçamentário. Conclui-se que esta, com certeza, foi uma das razões pelas quais surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LC 101/2000 trouxe em seu bojo normas de controle para a realização das despesas públicas. Nas entidades públicas, a despesa ocorre em razão das suas atividades operacionais e programáticas, custeadas pelos recursos orçamentários disponibilizados e previstos legalmente. Dessa forma, a despesa deve ser programada, delimitada, em consonância com o orçamento público, e este, por sua vez, não poderá ser constituído de forma descontrolada, sob pena de afronta ao princípio da eficiência.

A LRF sofreu influências de diversos outros países, tais como a Nova Zelândia, quanto à transparência na Administração Pública; e os Estados Unidos, no que tange à limitação de empenho. Mas no cenário nacional esta lei foi edificada para sanar a lacuna punitiva contra o mau administrador público. Para tanto, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O art. 1º, § 1º, da LC 101/2000, estabelece o que vem a ser tal forma de responsabilidade. Vejamos:

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

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das con-

tas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De certo modo, podemos concluir que, sob esse aspecto, o controle da eficiência da Administração Pública é matéria de difícil alcance para o controle judicial, porém, se constitui missão obrigatória e plenamente realizável pelos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, através da elaboração de índices capazes de mensurar a qualidade do resultado das políticas públicas e a eficiência da gestão.

Esse acompanhamento, incumbido aos Tribunais de Contas, justifica-se por estes serem órgãos dotados de competência constitucional e capacidade técnica para efetuar avaliação objetiva do nível de qualidade da gestão pública. Além disso, os órgãos de controle externo têm a missão de orientar preventivamente o gestor, emitindo alertas e oferecendo capacitação, colaborando para a eficiência administrativa.

7 O controle externo concomitante

Os Tribunais de Contas brasileiros estão conscientes de que devem dar respostas mais rápidas e eficazes aos anseios da sociedade. Nesse contexto, insere-se o controle externo concomitante, que garante a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos.

Na Administração, o controle é uma ferramenta de auxílio ao administrador para alcance do desempenho da organização. Com o exercício do controle pode-se obter a mensuração e a avaliação dos resultados obtidos por meio das demais funções administrativas: planejamento, organização e direção. No setor público, o controle tem por escopo adequar as exteriorizações

de vontade da Administração Pública aos princípios constitucionais que regem a sua finalidade maior de promoção do bem comum e da democratização ao acesso e alcance de suas ações e atividades.

O controle preventivo consiste na antecipação dos problemas que poderão vir a ocorrer e atuar para solucioná-los antes que ocorram.

O controle concomitante é aquele feito durante o desenvolvimento da atividade. É através da observação direta do controlador, no momento em que as atividades são executadas, que podem ser corrigidas situações insatisfatórias que aparecerem.

O controle posterior consiste em avaliar o resultado de uma atividade após sua realização.

Como já exposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e deixou clara a importância do controle simultâneo, logo no trecho inicial do § 1º de seu artigo 1º, estabelecendo que a *responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.*

Nesse parágrafo, fica clara a intenção do legislador em evidenciar a necessidade da existência do controle preventivo quando se utiliza da expressão "*ação planejada e transparente*"; no mesmo sentido, evidencia o controle simultâneo puro, quando afirma "*e corrigem desvios*". Compreendemos que outro não poderia ser o entendimento, uma vez que o administrador apenas poderá corrigir desvios se possuir um controle simultâneo de sua gestão.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal deixou bem claro o papel dos Tribunais de Contas no controle simultâneo em seu artigo 59, §1º, *in verbis*:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: [...]

§1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

No inciso I o alerta será dado se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas do resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. O gestor então deverá promover, por ato próprio, e nos montantes necessários, nos 30 dias seguintes, contingenciamentos das despesas.

No âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), o alerta imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal está previsto nos artigos 158 e 159 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT). A notificação ao gestor público é realizada através de Termo de Alerta, encaminhado por meio eletrônico, e publicado em Diário Oficial de Contas.

O principal objetivo deste controle simultâneo é corrigir, quando necessário, a marcha orçamentária conduzida pelo gestor notificado, ou seja, o alerta procura fazer com que o gestor adote rápidas providências para o adequado ajuste da despesa, conformando-a à lei orçamentária anual.

Na seara de controle dos gastos públicos, no que concerne às compras públicas, o controle concomitante encontra previsão nos termos do art. 113 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. [...]

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia do edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas. (grifo nosso)

Deste modo, conclui-se que o controle concomitante das contas públicas é ferramenta essencial para a busca e cumprimento da eficiência na gestão pública, uma vez que seu objetivo principal é a orientação da atividade administrativa com vistas a alcançar resultados que mais se aproximem e adequem aos anseios da sociedade.

8 Controle externo concomitante: Resolução Atricon 002/2014

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), associação civil sem fins lucrativos, tem como objetivo definido em estatuto co-ordenar a implantação de um sistema integrado de controle da Administração Pública nos Tribunais de Contas do Brasil, com a finalidade de uniformização do processo de controle externo.

Isso foi instrumentalizado através do Plano Estratégico Atricon, 2012-2017, na meta de fortalecimento da instituição Tribunal de Contas, como instrumento indispensável à cidadania. Na execução do planejamento estratégico, a associação realizou um abrangente Diagnóstico da Avaliação da Qualidade e Agilidade do

Controle Externo no âmbito dos Tribunais de Contas em 2013.

O resultado do diagnóstico evidenciou a necessidade de se disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas de controle externo concomitante, de forma a possibilitar resposta célere e efetiva às demandas da sociedade. Tal referencial foi construído em um grande fórum nacional que envolveu membros e corpos técnicos dos Tribunais de Contas do Brasil.

Durante os debates, realizaram-se reuniões de trabalho em diferentes Estados da federação. Houve audiência pública eletrônica, que possibilitou a participação de todos os atores interessados no tema. Aconteceram atividades temáticas em fóruns específicos durante o IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, em Fortaleza-CE. Por derradeiro, em deliberação plenária, foram aprovadas as Diretrizes para Aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil.

A Resolução Atricon nº 002/2014, uma das Diretrizes para Aprimoramento, trata da premente necessidade de atuação concomitante dos Tribunais de Contas no exercício do seu mister constitucional. É uma norma de caráter orientador, que define controle concomitante como todo aquele que fiscaliza de forma simultânea a realização de atos e/ou procedimentos, no curso de sua formação e execução, para verificar a sua compatibilidade constitucional e legal, tendo como resultados alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções, entre outros, diante de fatos que possam comprometer a boa gestão.

As orientações contidas no anexo da Resolução nº 002/2014 têm como base jurídica os artigos 37 e 70, da CF/88, Constituições Estaduais, Lei 4320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal, Código de Processo Civil, Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas.

Em linhas gerais, a Resolução nº 002/2014 orienta aos Tribunais de Contas que estabeleçam como atividade prioritária no planejamento estratégico, com correspondentes metas e indicadores de desem-

penho, controlados e divulgados sistematicamente e permanentemente, o controle externo concomitante da gestão pública.

Essa ação de controle externo deverá ser realizada em estrita consonância com o Estado democrático de direito, preservando o princípio da autonomia dos Poderes e as competências das instituições republicanas. Tal medida tem como objetivo mensurar a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

Sob aspectos práticos, a orientação objetiva da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades jurisdicionadas quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas a ser exercida de ofício pelo Tribunal de Contas, segundo os critérios de relevância, materialidade e risco, respaldados em técnicas e procedimentos de auditoria – Normas de Auditoria Governamental (NAGS) ou de outra que vier a substituí-las –, bem como mediante provocação de terceiros em processos de denúncias e representações.

Essa atuação concomitante deverá ter caráter preventivo e orientador, no sentido de prevenir falhas e promover correções, dos atos e procedimentos, sem, porém, configurar a prestação de consultoria, respeitando o poder discricionário que o direito concede à Administração Pública para a prática de atos administrativos, incluindo a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência e oportunidade, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e economicidade.

É destaque na Resolução nº 002/2014 que o controle concomitante não pode se constituir como condição para a validade do ato, nem como substituto do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados. Ele deve abranger especialmente atos e procedimentos relacionados à instituição, arrecadação e renúncia das receitas, acompanhamento dos indicadores da LRF e a realização das despesas, incluindo: licitações, contratos, convênios, concursos públicos, obras, processos seletivos

simplificados e atos de pessoal.

De forma sintética, no controle concomitante, as Cortes de Contas deverão ter como objeto de análise os atos ou procedimentos já formalizados ou validados pelos responsáveis, ainda que em fases intermediárias do processo.

Já a processualística do controle concomitante da gestão pública, no âmbito dos Tribunais de Contas, deve manter plena harmonia com os princípios da legalidade, celeridade, transparência e devido processo legal, especialmente com vistas a garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa, assegurados, sempre que possível, antes da decisão.

Em caso de medidas cautelares, estas deverão ser disciplinadas por resolução ou lei, e poderão ser adotadas nos casos em que houver fundado risco de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, bem como de ineficácia de futura decisão de mérito do Tribunal de Contas. Estas medidas excepcionais serão concedidas com observância ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, de modo a assegurar que os seus efeitos resultem em mais benefícios do que prejuízos ao interesse público.

O ato decisório é passível de recursos, em processo independente, apartado do principal, sem efeito suspensivo automático, exceto se concedido por decisão do colegiado. O descumprimento das decisões cautelares pelos jurisdicionados poderá resultar na aplicação de sanções, preferencialmente multas diárias, “astreintes”, com fundamento na lei orgânica e, subsidiariamente, no artigo 461 do CPC.

Em relação à regulamentação dos termos de ajustamento de gestão, objetiva-se: dar regularidade à execução de atos administrativos de execução continuada que se encontrem com irregularidades passíveis de correção; suspender a aplicação de penalidades para a correção do procedimento administrativo; impedir a ocorrência de novas ilegalidades em razão de equivocado entendimento quanto à aplicabilidade da legislação referente a procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos, entre outros.

Por fim, em observância ao princípio da eficiência, os Tribunais de Contas deverão demonstrar, sempre que possível, a quantificação dos benefícios decorrentes do exercício do controle externo concomitante³, instrumento que sujeita o Estado ao Direito, estando conforme a lição de Canotilho: “O Estado que está sujeito ao direito; atua através do direito; positiva as normas jurídicas informadas pela ideia de direito” (CANOTILHO, 1999).

9 Conclusão

Como vimos, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência foi introduzido de forma explícita no caput do artigo 37 da Carta Fundamental. Diante disso, toda a Administração Pública ficou expressamente obrigada a atuar de forma eficiente. Passou a tratar-se de dever do Estado e, consequentemente, de direito dos cidadãos.

O princípio da eficiência vem marcar uma mudança de perfil da Administração Pública, perfil este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Para concretizar esse interesse, a própria Constituição da República estabeleceu mecanismos de controle, entre os quais, o da eficiência, vinculando mediatamente o agente público e o cidadão.

Entretanto, impõe-se lembrar que tal princípio não atua de forma absoluta no regime jurídico-administrativo, este deve estar sempre em consonância com os demais, porém, se diante de um caso concreto não houver a possibilidade de tal, faz-se necessária a utilização do critério da ponderação de valores para resolução do conflito.

Também se faz importante a promoção de uma integração entre a máquina estatal e a sociedade como um todo, com a finalidade de proporcionar um maior controle da eficiência das atividades de-

³ Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

sempenhadas pela primeira, a partir da exigência desta última em face de seus direitos subjetivos, cobrando presteza e qualidade.

Ademais, o cidadão brasileiro, na condição de cidadão contribuinte, deve exigir que os serviços prestados pelo poder público sejam eficientes. Sendo assim, a inoportunidade dessa eficiência, de alguma forma, mostra que os direitos deste estão sendo lesados.

Neste contexto, os Tribunais de Contas, através do controle externo, assumem o papel de cobrar a eficiência. Primeiro, porque são responsáveis constitucionalmente para exercer o controle dos atos de gestão. E, segundo, porque esse controle incide sobre a legalidade e a qualidade de relevantes serviços públicos prestados pelo Estado, tais como: educação, saúde, mobilidade urbana, meio ambiente e segurança pública.

Dessa forma, é necessário que os Tribunais de Contas assumam a incumbência de acompanhar de forma simultânea os atos do administrador público, e propor preventivamente recomendações, soluções e correções de atos administrativos, observando sempre os princípios da presunção de boa-fé, ampla defesa e contraditório.

Antônio Carlos Flores Moraes (2012) leciona que a boa administração, o bom governo, tem o compromisso com a realidade, pois somente a partir dela se pode melhorar o presente para construir o futuro.

A responsabilização daqueles que agirem com negligência e praticarem atos de corrupção também são desafios para os órgãos de controle externo, que devem agir em defesa da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A corrupção, as fraudes e os erros se alimentam dos poucos recursos dos orçamentos públicos dos entes federativos. A governança pública eficiente, a avaliação dos resultados das políticas públicas e o controle concomitante da Administração Pública pelos Tribunais de Contas podem garantir a prestação de serviços públicos de qualidade, direito constitucional subjetivo do cidadão brasileiro. ★

Referências

Livros:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**: Democracia e reforma da gestão pública. Editora FGV, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

DE CARVALHO, Raquel Melo Urbano. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Ed. Juspodvim, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. rev. e atual. até a emenda constitucional 47, de 5.7.2005 - São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Antônio Carlos Flores de. **A Democratização da Sociedade e o Controle do Estado**. Salvador: JAM Jurídica, 2012.

TORRES, Ricardo Lôbo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V. V - O Orçamento na Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2000.

Jurisprudência:

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. 6ª T. RMS n. 5.590/95. DF. Diário da Justiça, seção I, 10 jun. 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 24.872. voto do Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-2005, Plenário, DJ de 30/09/2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS nº 10.527-DF (2005/0046851-1). Relatora: Min. Denise Arruda - Data de julgamento: 14/09/2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Periódicos:

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.

HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.

Sites:

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jigcoedd.pdf>> e <http://academico.diretorio.fgv.br/wiki/Estado_de_direito_segundo_Schmitt_e_Canotilho>.

REZENDE, Flávio de Cunha. Tendências da Gestão Pública nos Países da OCDE. **Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea**. 19 de março de 2004. Disponível em: <http://egap.fundap.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=262:programa-avancado-em-gestao-publica-contemporanea-2004&catid=35:presencial&Itemid=100>

TENDÊNCIAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS PAÍSES DA OCDE. Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. 19 de março de 2004. Disponível em: <http://egap.fundap.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=262:programa-avancado-em-gestao-publica-contemporanea-2004&catid=35:cursos-presenciais&Itemid=117>. Acesso em: 14 maio 2015.

Gestão de custos como estratégia para a qualidade do gasto público: um estudo de caso no Legislativo Municipal de Nova Mutum - MT



Solange Kunzler Schütz
Contadora
solangeschutz@hotmail.com

MBA Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal (2015), Uninter; especialista em Finanças Corporativas (2009), UNILASALLE; graduação em Ciências Contábeis (2004) Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí. Atuou como docente na Faculdade La Salle de Lucas do Rio Verde - MT (2008 a 2014). Atualmente atua no funcionalismo público como contadora da Câmara Municipal de Nova Mutum - MT. Auditora independente registrada no CNAI.

Cost management as a strategy for the quality of public spending : a study case in the Municipal Legislature of Nova Mutum - MT

Resumo

O artigo discute a gestão de custos no Legislativo municipal como forma de incentivar a prática da administração pública de qualidade. A própria legislação brasileira já fazia menção da obrigatoriedade da apuração dos custos para a administração pública, entretanto foi por meio da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 50, determinou a administração pública a manter um sistema de custos que permitisse a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A implementação do subsistema de custos nos órgãos públicos está incluída no cronograma de ações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), devendo ser cumprida até 2014 (STN, 2011). Buscou-se desenvolver uma pesquisa exploratória a partir de um estudo de caso, com abordagem qualitativa. Os dados foram coletados nos registros contábeis disponibilizados e através de entrevistas informais com os vereadores e servidores do Legislativo. O estudo de caso na Câmara do município de Nova Mutum - MT envolveu aspectos relacionados à identificação dos gastos, sugestão de centros de custos, agrupamento dos gastos em cada centro de custos, alocação dos gastos dos centros de custos aos produtos, bem como a utilização desta estrutura de custos para incentivar a prática da administração pública de qualidade visando à qualidade do gasto público. A implementação da gestão de custos torna-se uma ferramenta fundamental na criação de valor para a sociedade, eis que possibilita o refinamento da qualidade do gasto público, com maior transparência e impessoalidade.

Palavras-chave

Gestão de custos. Qualidade do gasto público. Custos no setor público.

Abstract

This paper discusses the cost management in the Municipal Legislature as a way to encourage the practice of public administration quality. The Brazilian Legislation has made mention of the obligation to calculate costs for the government, however it was by the Supplementary Law 101/2000, known as the Fiscal Responsibility Law, which in its art. 50, ordered the government to keep a cost system that would allow evaluation and monitoring of the budget and property management. Implementation costs of subsystem in public agencies is included at stock of schedule of the National Treasury Secretariat (STN), must be fulfilled until 2014 (STN, 2011). It sought to develop an exploratory research from a study case with a qualitative approach. Data were collected on available accounting records and through informal interviews with councilors and servants of the Legislative. The study case in the City Council of Nova Mutum - MT involved aspects related to the identification of spending, suggesting centers of cost, grouping of expenditures in each center of cost, expenditure shares from cost centers to products and the use this structure cost to encourage the practice of quality public administration. The implementation of cost management becomes a fundamental tool of creating value for society, behold enables the refinement of public spending quality with transparency and impartiality.

Keywords

Cost Management. Quality of public spending. Costs in the public sector.

1 Introdução

A preocupação com a melhoria dos gastos públicos vem se tornando mais coesa no Brasil desde a década de 80, quando se iniciou uma discussão sobre um novo esboço de administração pública. Com essa discussão surge uma série de reformas exigindo da administração pública uma gestão fiscal mais responsável, na qual a contabilidade de custos apresenta-se como ferramenta importante para apuração e acompanhamento de resultados.

Dessa forma, surge a necessidade de encontrar meios que atendam a esta pretensão e estão provocando mudanças na administração pública. A própria Constituição Federal brasileira institucionalizou, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência, evidenciando a preocupação com a correta e devida aplicação dos recursos públicos.

A precisão de acolher aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, às determinações impostas pela Lei Complementar nº 101/2000, conhecida também como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe a necessidade de adesão a novas práticas de gestão pública, impulsionada, ainda, pelo aumento do controle social na esfera pública, propondo maior transparência e qualidade na utilização do dinheiro público.

Assim, o setor público, a partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sofreu grandes mudanças em sua gestão, pois, por se tratar de uma unidade de negócio que submerge o capital de toda uma população, e na maioria das vezes quadram para efetuarem as atividades fundamentais do município, do Estado ou da Federação, enquadram-se na obrigação de também gerenciar os resultados por atividade.

Nesse sentido, considera-se relevante a devida apuração dos custos dentro do setor público, um tema existente desde a década de 60 pela Lei nº 4.320/1964, porém não enfatizado, ganhando seu devido destaque em 2011 com a aprovação

pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 16.11 (NBCASP 16.11), que aborda o registro, processo e evidenciação das informações dos custos públicos.

Diante do exposto, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: Quais os custos dos produtos do Legislativo municipal utilizando o método de custeio por absorção?

Dessa forma, o objetivo do estudo é apurar os custos dos produtos do Legislativo municipal utilizando o método de custeio por absorção. A relevância da pesquisa está atrelada à crescente e necessária preocupação dos contribuintes com a adequada aplicação e o devido bom emprego dos recursos públicos.

Este artigo está constituído por cinco seções, além das referências: esta introdução; o referencial teórico, em que são abordadas as legislações e normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público relacionadas a custos e à contabilidade pública; a metodologia empregada para elaboração da pesquisa; os resultados obtidos; e as considerações sobre a pesquisa.

2 Contabilidade de Custos

A contabilidade se divide em diversos ramos, entre eles, a contabilidade de custos, que auxilia de forma precisa decisões gerenciais, porém existe uma enorme diferença entre a contabilidade de custos e a gerencial, como pode ser observado no ensinamento de Horngren, Foster e Datar (HORNGREN; FOSTER; DATAR, 2004. p. 2):

A contabilidade gerencial mensura e relata informações financeiras bem como outros tipos de informações que ajudam os gerentes a atingir as metas. A contabilidade financeira se concreta nos demonstrativos dirigidos ao público externo que são guiados pelos princípios contábeis geralmente aceitos. A contabilidade de custos mensura e relata informações financeiras e não financeiras relacionadas à aquisição e ao consumo de recursos pela organização. Ela

fornece informações tanto para a contabilidade gerencial quanto para a financeira.

A contabilidade de custos auxilia no controle e gestão de estoque. À medida que a empresa evolui, torna-se mais complexo esse controle. Martins (2006, p. 21, 22) comenta que “com o advento da nova forma de se usar contabilidade de custos, ocorreu seu maior aproveitamento em outros campos e não só no industrial”. Na contabilidade pública, essa ferramenta também pode contribuir para melhorar o planejamento e o controle dos custos.

Torres (1975 et al.; POLICENA, 2009, p.15) considera os custos de uma empresa seguindo dois critérios, a participação direta ou não nos custos da formação do produto ou serviço, sendo este classificado em direto e indireto, e a variação do custo com o número de unidades produzidas ou vendidas, classificado em variável ou fixo.

Para que haja uma comunicação adequada das ideias, é indispensável que os conceitos e significado dos termos utilizados na contabilidade de custos tenham o mesmo entendimento. Assim, pautam-se as nomenclaturas mais utilizadas.

Custos diretos são aqueles que “podem ser diretamente apropriados aos produtos/serviços, bastando haver uma medida de consumo” (MARTINS, 2003, p. 52). São exemplos de custos diretos os materiais diretos (matérias-primas), horas de mão de obra utilizada, embalagens, etc. Esses custos “são transferidos diretamente aos produtos baseados na quantidade mensurada para a produção” (ATKINSON et al., 2000, p. 126).

Dessa forma, considera-se que os custos diretos são aqueles que podem ser apropriados diretamente aos produtos fabricados, porque há uma medida objetiva do seu consumo, não se faz necessário qualquer critério de rateio, ou seja, podem ser alocados sem nenhuma dúvida.

Martins (2006) considera que os custos indiretos são os custos que não podem ser diretamente alocados aos produtos, dependem de cálculos, rateios ou estimativas para serem apropriados. Exemplos: alugueis, gastos com limpeza, depreciação, entre outros.

Segundo Crepaldi (1999, p. 20), os custos fixos são “aqueles cujo total não varia proporcionalmente ao volume produzido. Exemplo: aluguel, seguro, etc.”. Portanto, os custos fixos não variam conforme a produção da empresa, são custos que não variam se a empresa produzir ou não aquela quantidade.

Portanto, os custos fixos são aqueles que se mantêm constantes, independentemente do volume de produção.

Martins (2006) identificou que, devido à sua própria definição, o custo fixo é constante, entretanto o custo unitário é sempre decrescente, pois, quanto maior o número de produção, menor será o custo unitário, isso porque os custos fixos são divididos entre as unidades produzidas.

Crepaldi (1999, p. 20) considera que os custos variáveis “são os que variam proporcionalmente ao volume produzido. Exemplo: matéria-prima, embalagens”.

Martins (2006) identifica que os custos variáveis são diretamente proporcionais à quantidade produzida, o que implica que o custo variável seja constante.

Nesse sentido entende-se que os custos variáveis são aqueles nos quais os valores sofrem alterações em função do volume de produção.

Um sistema de custeio “está associado ao modelo de mensuração e depende do tipo de informação de que os gestores necessitam: se baseado em dados reais, atuais, históricos, estimados e/ou predeterminados” (MACHADO, 2002, p. 120). Dessa forma, pode-se custear os agentes da acumulação de acordo com diferentes unidades/formas de medidas, dependentes das necessidades dos tomadores de decisão.

Já o método de custeio, ou método de apropriação de custos, está “associado ao processo de identificar e associar o custo ao objeto que está sendo custeado” (MACHADO, 2002, p. 120).

Nesse sentido, o método está ligado à forma de se rastrear e reatribuir custos para um ou mais objetos de custos (unidade que se deseja mensurar e avaliar os custos), tais como atividades, processos, departamentos, clientes ou produtos (HORNGREN et al., 2004), a depender da finalidade para a qual o tomador de



decisão deseja uma mensuração de custos em separado. Segundo Martins (2003), os principais métodos de custeio são: custeio por absorção, custeio variável (ou custeio direto) e custeio por atividade.

O custeio variável, ou custo direto, é caracterizado por Crepaldi (2006, p. 117) como “um tipo de custeamento que consiste em consolidar como custos de produção do período apenas os custos variáveis incorridos”.

Conforme Padoveze (2004, p. 333), “no custeio direto ou variável, os custos fixos não são alocados aos produtos e são tratados como despesas do período”.

O custeio direto ou variável consiste em separar os gastos fixos dos variáveis, considera apenas os gastos que variam de acordo com a produção, e tendo os custos fixos apenas como despesas para a apuração do resultado.

O custeio por absorção é caracterizado por Padoveze (2004, p. 333) como “o método tradicional de custeamento, onde, para se obter o custo dos produtos, consideram-se todos os gastos industriais, diretos ou indiretos, fixos ou variáveis”.

Segundo Martins (2003, p. 37), o custeio por absorção é “o método derivado da aplicação dos Princípios de contabilidade geralmente aceitos”. Baseando-se

ainda “na apropriação de todos os custos de produção aos bens elaborados, e só os de produção; todos os gastos relativos ao esforço de produção são distribuídos para todos os produtos ou serviços feitos”. É um método tradicional de custeio, no qual, para se obter os custos de um produto consideram-se todos os gastos industriais, diretos ou indiretos, fixos ou variáveis.

Nesse sentido algumas empresas se valem da estrutura de centros de custos para dirimir as distorções dos critérios de rateio. Assim, Megliorini (2007, p. 286) afirma que:

Os centros de custos podem ser divididos em centros de custos auxiliares e centros de custos produtivos. Os centros de custos auxiliares são aqueles que não atuam sobre os produtos, servindo de apoio aos centros produtivos. Já os centros produtivos são aqueles com atuação direta sobre os produtos, ou seja, estão diretamente envolvidos na fabricação dos itens ou prestação dos serviços.

Para tanto, Falk (2001) assevera que existem três formas de realizar a distribuição dos custos dos centros auxiliares aos centros produtivos, sendo elas a alocação

direta, sequencial e recíproca. Com isso, o mesmo autor esclarece que na alocação direta todos os gastos de cada centro auxiliar são rateados diretamente aos centros de custos produtivos.

Já o custeio por atividade, o ABC, busca evidenciar “o custeamento dos produtos, através de mensurações corretas dos custos fixos indiretos, em cima das atividades geradoras desses custos, para acumulação diferenciada ao custo dos diversos produtos da empresa” (PADOVEZE, 2004, p. 357).

O custo por atividades ABC é definido por Padoveze (2004, p. 357) como:

Um método de custeamento que identifica um conjunto de custos para cada evento ou transação (atividade) na organização que age como um direcionador de custos. Os custos indiretos são então alocados aos produtos ou serviços na base do número desses eventos ou transações que o produto ou serviço tem gerado ou consome como recurso.

Segundo Martins (2003, p. 87) “é uma metodologia de custeio que procura reduzir sensivelmente as distorções provocadas pelo rateio arbitrário dos custos indiretos”.

A função principal de uma atividade é converter recursos em produção. Para Santos (2009), os produtos não consomem recursos, mas sim atividades. Portanto, devem-se determinar os custos dos produtos por meio das atividades necessárias à sua produção, ou seja, há a necessidade de se definirem previamente as atividades e os custos correspondentes para apropriação em cada produto correspondente (RAUPP, 2011).

Raupp (2011, p. 86) leciona que essa relação é demonstrada por meio de direcionadores de custos de primeiro estágio, também conhecidos como direcionadores de custos de recursos. O rateio de custos representa a atribuição de um custo indireto a um objeto do custo, segundo certa base. O rateio é realizado apenas quando não há a possibilidade de utilizar nem a alocação direta nem o rastreamento; porém, deve-se entender que rateios arbitrários não devem ser feitos.

2.1 Contabilidade pública

A contabilidade pública, primeiramente disciplinada pela Lei 4.320/64 e pelo Decreto Lei 200/67, tem seus registros e controles mais direcionados às exigências legais e não à gestão de recursos.

Conforme Angélico (2009), a contabilidade pública é um dos ramos da contabilidade que possui seu campo de atuação centrado nas pessoas jurídicas de direito público, que são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que incluem também suas respectivas autarquias, suas fundações públicas e empresas públicas.

Cardoso (2011, p. 13) afirma que:

Por ser um instrumento importante de controle financeiro, econômico e patrimonial de bens públicos, que pertence à coletividade de modo geral, não pertencendo a um determinado grupo de pessoas, eles são como empresas comerciais, em que a contabilidade pública é alvo não só de controle dos próprios órgãos de contabilidade e de controle interno da administração pública, mas também se submete ao controle externo que, em resumo é o controle da própria sociedade comum sobre o seu uso que é dado aos bens públicos, e além de submeter ao controle interno, que seja da própria administração pública e ao externo, que é a sociedade, a contabilidade pública se submete também ao regramento Jurídico, antes mesmo que a própria teoria contábil.

Ainda conforme Cardoso (2011, p. 6), a contabilidade pública, em que, aplicando normas de escrituração contábil, registra a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento.

A mesma autora cita ainda que a contabilidade pública examina as operações de créditos, exerce controle interno, acompanhamento passo a passo da execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro.

Conforme Silva (2012, p. 16):

A contabilidade pública é um dos ramos mais complexos da ciência contábil e tem

por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento em toda execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

As três peças orçamentárias principais estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, dentro da teoria do orçamento, o qual impetra o planejamento dos atos da administração pública, tomando como base o curto e o médio prazo. Essas peças orçamentárias são o Plano Plurianual de Investimento (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ambas as peças orçamentárias são a representação dos planos que a administração pública precisa expressos na forma de primazias de gastos, diretrizes de investimentos e, também, na forma de obtenção dos recursos.

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, a contabilidade pública é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os princípios e as normas contábeis direcionadas à gestão patrimonial de entidades públicas, oferecendo aos usuários informações sobre resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão e à adequada prestação de contas.

Santos (2013 p. 294) pondera que hoje em dia existem 11 normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP ou NBC T 16) confirmadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e, destas, cinco possuem vinculação com a matéria de custos. O quadro 1 traz estas cinco NBCASP adjuntas a custos, bem como as suas expectativas.

Quadro 1 – NBCASP e suas perspectivas

NBCASP	Assunto	Perspectiva
16.2	Patrimônio e Sistemas Contábeis	Item 12. O sistema contábil público estrutura-se nos seguintes subsistemas: [...] (d) Subsistema de Custos – coleta, processa e apura, por meio de sistema próprio, os custos da gestão de políticas públicas, gerando relatórios que subsidiam a administração com informações sobre: (i) custos dos programas, dos projetos e das atividades desenvolvidas; (ii) otimização dos recursos públicos; e (iii) custos das unidades contábeis.
16.6	Demonstrações Contábeis	Item 30. A Demonstração do Resultado Econômico deve ser elaborada considerando a interligação sistêmica com o Plano Plurianual e apresentar na forma dedutiva, pelo menos, a seguinte estrutura: (a) receita econômica dos serviços prestados e dos bens ou dos produtos fornecidos; (b) custos e despesas identificados com a execução da ação pública; e (c) resultado econômico apurado.
16.9	Depreciação, Amortização e Exaustão	Item 2. Para o registro da depreciação, amortização e exaustão devem ser observados os seguintes aspectos: (a) obrigatoriedade do seu reconhecimento; (b) valor da parcela que deve ser reconhecida como variação passiva independente da execução orçamentária; (c) circunstâncias que podem influenciar seu registro.
16.10	Avaliação, Mensuração de ativos e passivos em Entidades do Setor Público	Itens 3 a 31. A avaliação e a mensuração dos elementos patrimoniais nas entidades do setor público obedecerão aos seguintes critérios: disponibilidades; créditos e dívidas; estoques; investimentos permanentes; e imobilizado. Itens 32 a 35. Reavaliação e redução ao valor recuperável.
16.11	Subsistema de Informação de Custo do Setor Público	Itens 1 a 24. Estabelecer a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público.

Fonte: Normas disponíveis em www.cfc.org.br/.

Ainda conforme a opinião de Santos (2013, p. 295):

O CFC aprovou, em 25 de novembro de 2011, a NBCASP 16.11, que trata do subsistema de informação de custos no setor público, sendo a primeira norma oficial publicada que versa especificamente sobre o assunto e de observância obrigatória para todas as entidades públicas. A NBCASP 16.11 surgiu com a exigência do item 12 da NBCASP 16.2 (Patrimônio e Sistemas Contábeis), que contemplava que o sistema contábil público fosse estruturado em cinco subsistemas, dentre eles o de custos.

A implementação do subsistema de custos nos órgãos públicos está incluída no cronograma de ações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), devendo ser cumprida até 2014 (STN, 2011).

Jatobá (2012) afirma que, embora a Lei 4.320/1964 já fizesse referência à utilização de um sistema de custos na administração pública direta, o primeiro

dispositivo legal a incluir a apuração de custos no serviço público foi a Lei 4.320, de 17/03/1964.

Ainda conforme Jatobá (2012):

Em seu art. 85, a Lei exigia que os serviços de contabilidade fossem capazes de determinar o custo dos serviços públicos industriais. Também, em seu artigo 99 a Lei presume que os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum, foi o Decreto-Lei 200/1967 que determinava que “a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão”.

Essa discussão foi apresentada novamente aos entes públicos por meio da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) em seu art. 50. Para Ribeiro Filho (2001, p. 59), esse dispositivo da LRF ampliou “de forma significativa o escopo

previsto na Lei nº 4.320/64, que trata apenas dos serviços públicos industriais”. De forma paralela, Cruz e Plat. (2001, p. 4) comentam que “a exigência de controle de custos e avaliação dos resultados, a partir do art. 50 da Lei Complementar 101, cria uma nova perspectiva para a aplicação da contabilidade de custos”.

A escolha do método deve estar amparada na disponibilidade de informações e no volume de recursos imprescindíveis para a obtenção de informações ou dados. As entidades facultam adotar mais de uma metodologia de custeamento, dependendo das características dos objetos de custeio.

Essencialmente, a decisão pela utilização de um ou outro método está no fato de haver custos diretos e indiretos a um determinado objeto de custeio, que pode ser serviço, departamento, produto, entre outros.

Miranda Filho (2003) entende que a utilização de metodologias de custeio no setor público possibilita mensurar os custos sociais de cada uma das diversas

ações de governo, revelando para a sociedade os recursos sacrificados para realizar as ações de governo; apurar os custos organizacionais das entidades governamentais, através de um sistema de coleta, mensuração e tratamento de informações relativas aos gastos de funcionamento de cada uma das organizações públicas, revelando o sacrifício de recursos para realizar as atividades diversas de uma organização pública.

A literatura pautada à contabilidade de custos apresenta algumas metodologias de custos que auxiliam o gerenciamento dos gastos públicos. O presente estudo enfatiza a utilização do custeio por absorção neste propósito.

3 Metodologia

A escolha da Câmara do município de Nova Mutum como objeto de estudo deve-se ao fato de que Nova Mutum é um município em expansão no norte do Estado do Mato Grosso, estando na mídia por diversas vezes, destacado pelo seu desenvolvimento e por ser representativo dentro de um conjunto de municípios de Mato Grosso que possuem um mesmo quadro de condições estruturais.

As orientações da pesquisa deram-se em função dos objetivos, dos procedimentos e da abordagem do problema. No que diz respeito aos objetivos, esta pesquisa consiste de um estudo do tipo exploratório. Conforme Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a conquistar hipóteses, estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

Em relação aos procedimentos, faz referência a uma pesquisa do tipo estudo de caso. O estudo de caso, conforme destaca Gil (2002, p. 72), “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

Tratando da abordagem do problema, o estudo utilizou a abordagem qualitativa, conforme Beuren et al. (2010, p. 92), “na pesquisa qualitativa recebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”.

O instrumento desenvolvido para este estudo ocorreu por meio de entrevistas informais com a contadora, com os vereadores e servidores da entidade e, conforme Vergara (2009, p. 55), “entrevista informal ou aberta é quase uma “conversa fora”, mas tem um objetivo específico: coletar os dados de que você necessita”. Tais entrevistas foram gravadas e depois analisadas pelo seu conteúdo.

As entrevistas informais seguiram com base na literatura revisada que tratou inicialmente sobre os produtos produzidos pelos vereadores, e tempo despendido na confecção de cada um deles. A entrevista com a contadora foi fundamental para a definição das atividades desenvolvidas e para a escolha dos direcionadores de custos.

Foram realizadas duas rodadas de entrevistas com os vereadores e uma rodada de entrevista com os servidores. Após a estruturação de uma primeira versão da proposta de gestão de custos, uma reunião foi agendada com os vereadores e com os servidores para a sua validação. Na reunião foram propostas mudanças que, posteriormente, foram incorporadas à versão apresentada no artigo.

As técnicas utilizadas no processo de análise dos dados foram: análise descritiva e análise documental. As técnicas de análise dos dados abordadas são amplamente empregadas nas Ciências Sociais, em virtude de diversos trabalhos nesta área demandarem uma abordagem qualitativa.

Para análise e tratamento dos dados, utilizou-se a análise descritiva. Já na análise documental foram analisados os documentos primários que se referem aos registros contábeis cujo acesso foi permitido. Tais documentos também contribuíram para a identificação das atividades e dos direcionadores, bem como na decisão de utilização de rateio para alocação de alguns gastos.



4 Descrição e análise dos dados

A Câmara municipal, ora objeto de estudo, representa o Poder Legislativo do município de Nova Mutum, localizado no Estado de Mato Grosso. A citada Câmara municipal foi instalada em 1989, tendo a diplomação de nove vereadores. Situada na Avenida Mutum, a Casa de Leis conta hoje com nove vereadores e 14 servidores para auxiliar nas questões administrativas e parlamentares da instituição.

Cabe ressaltar que na Câmara municipal existem as comissões que são órgãos técnicos constituídos pelos próprios vereadores, que têm por objetivo estudarem os assuntos submetidos ao exame, manifestarem sobre eles sua opinião e prepararem, por iniciativa própria, indicação ao plenário atinente a sua especialidade. As comissões são compostas de no mínimo três membros e possuem a seguinte denominação: Justiça e redação; Finanças e orçamento; Obras, viação e serviços públicos, e Educação, cultura, saúde e meio ambiente.

O Regimento Interno da Câmara municipal contempla os produtos apresentados no quadro 2 como passíveis de discussão e votação.

Quadro 2 – Produtos da organização de estudo

Produtos	Descrição
Projeto de Lei	Proposição que tem por finalidade a regulamentação de matéria de âmbito municipal.
Projeto de Decreto Legislativo	Proposição para regular matéria de exclusiva competência da Câmara Municipal.
Projeto de Resolução	Proposição que se destina a regular matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, de natureza político-administrativa.
Indicação	Proposição que são sugeridas medidas de interesse público aos órgãos competentes.
Moção	Proposição que são sugeridas medidas de interesse público aos órgãos competentes.
Requerimento	Pedido ao presidente da Mesa Diretora, sobre assunto de interesse do autor.
Substituto	Projeto apresentado para substituir outro já em tramitação, sobre a mesma matéria.
Emenda	Modificação apresentada a determinado dispositivo de matéria em tramitação.
Recurso	
Pareceres	São documentos emitidos após estudo da matéria de indicações e projetos de lei.
Veto	O veto é elaborado pelo Poder Executivo, ele é uma das formas preventivas do controle de Constitucionalidade.
Julgamento de Contas	Julgar as contas do Executivo.

Fonte: Dados da pesquisa (2013)

O julgamento das contas acontece, normalmente, uma vez por ano, quando a Câmara municipal recebe do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso o parecer prévio das contas da prefeitura municipal, referentes ao exercício anterior, para discussão e votação. As demais matérias acontecem regularmente durante o ano, com destaque para os projetos de lei dos quais resultam os pareceres e as indicações.

A Câmara municipal em questão apresentou um gasto total de R\$ 2.961.879,43 no exercício de 2013. Desta totalidade, R\$ 38.499,81 devem ser classificados como investimentos, por serem gastos atrelados em função da vida útil ou benefícios atribuíveis a futuros períodos. No montante dos gastos, R\$ 2.923.379,62 devem ser classificados como custo do período, haja vista que se referem a gastos empregados na produção dos serviços.

Os referidos custos foram agrupados em primários e secundários. Primários são aqueles que estão diretamente relacionados com o objeto de custeio. Os custos secundários apresentam relação indireta, mas são necessários para a realização das atividades, conforme leciona Raupp, 2011. Na tabela 1 são evidenciados os custos incorridos no ano de 2013 e sua classificação.

Tabela 1 – Identificação e classificação dos recursos utilizados no Legislativo municipal

Recursos Primários	Valor	Descrição
Vencimentos	1.444.081,02	Vencimentos, adicional de especialização, prêmio por qualificação, função gratificada, 13º salário, férias, 1/3 férias
Obrigações Patronais	276.591,80	Valores de encargos incidentes sobre a folha de pagamento
Indenizações e Restituições	611.499,00	Verba indenizatória dos vereadores
Recursos Secundários	Valor	Descrição
Diárias	17.000,00	Valores concedidos a funcionários em razão de deslocamento a serviço do município ou para participar de eventos
Material de Consumo	62.507,98	Gastos com combustíveis, material de expediente, material de limpeza e higienização, material de copa e cozinha e outros.
Serviços de Terceiros	465.089,82	Assinatura de periódicos, serviços de técnicos profissionais, manutenção de máquinas e equipamentos, manutenção de bens móveis, energia elétrica, água, telefone, treinamento de funcionários, serviços de vigilância, publicidade e propaganda, entre outros.
Contribuições	9.960,00	Diversas contribuições
Consultoria técnica	36.650,00	Serviços de consultoria técnica de terceiros

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A Câmara municipal estudada não possui divisão de sua estrutura em centros de custos. Assim, foi necessário fazer uma presunção de divisão em que o agrupamento em centros de custos considerou as semelhanças entre os setores, bem como os serviços desenvolvidos por eles.

A apuração de custos proposta neste estudo ocorre por meio dos seguintes centros de custos: centros de custos auxiliares (Controle interno, Contábil, Administrativo e Serviços gerais); centros

de custos produtivos (Jurídico e Parlamentar e Comissões). A controladora interna atua no centro de custo do controle interno; a contadora atua no centro de custos contábil; já no centro de custos administrativo atuam o coordenador de patrimônio e almoxarifado, a recepcionista e telefonista, o coordenador de expediente e manutenção, diretor-geral, o assessor jurídico e a agente de finanças e controle; a auxiliar de serviços gerais atua no centro de custos serviços gerais;

o assistente legislativo, o assessor parlamentar, assessor especial da presidência, a secretária executiva, a assistente administrativa e o assessor jurídico parlamentar atuam no centro de custos jurídico e parlamentar; os vereadores atuam no centro de custos comissões.

Com a identificação dos gastos e a proposta de centros de custos, fez-se a alocação dos gastos aos centros de custos definidos, conforme a tabela 2.

Tabela 2 – Gastos da Câmara municipal por centro de custos

Itens de gastos	Centros auxiliares				Centros Produtivos		Total
	Controle Interno	Contábil	Administr.	Serviços Gerais	Jurídico e Parlamentar	Comissões	
CUSTOS DIRETOS							
Vencimentos	87.641,22	99.948,23	319.141,12	21.642,64	344.207,15	571.687,50	1.444.267,86
Obrigações Patronais	19.281,07	-1.787,34	52.789,87	4.761,38	75.725,57	125.771,25	276.541,80
Indenizações Restituições						611.499,00	611.499,00
Diárias	2.000,00	4.500,00	5.500,00		5.000,00		17.000,00
CUSTOS INDIRETOS							
Material de Consumo	3.793,12	4.325,76	13.812,44	936,69	14.897,30	24.742,66	62.507,98
Serviços de Terceiros	28.222,63	32.185,79	102.771,30	6.969,46	110.843,18	184.097,45	465.089,82
Contribuições	604,39	689,27	2.200,87	149,25	2.373,73	3.942,49	9.960,00
Consultoria técnica	12.216,67	12.216,67	12.216,67				36.650,00

Fonte: dados da pesquisa 2013.

Os gastos com salários, obrigações patronais e indenizações e restituições podem ser alocados diretamente aos centros de custos por meio de análise da folha de pagamento. Os gastos com diárias também foram alocados diretamente a partir da análise dos registros contábeis disponíveis.

Na alocação dos custos indiretos, o desígnio do critério de rateio considerou a representatividade dos custos indiretos em relação aos custos diretos, além das peculiaridades internas de utilização.

Determinou-se propor um critério único de rateio para os custos indiretos, utilizando-se a percentagem de custos diretos que cada centro de custos recebeu.

A alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos foi feita por meio de alocação sequencial. Nesse procedimento, os gastos do centro de custos controle interno devem ser alocados aos demais centros de custos, sendo o contábil, o administrativo e o centro de custos serviços gerais, bem como ao centro de custos produtivos. Os gastos

com o centro de custo contábil, somados com a parcela recebida do centro de custos controle interno, foram alocados ao centro de custo administrativo e serviços gerais e aos centros de custos produtivos. Assim também foi procedido com os centros de custos administrativos e serviços gerais, até estarem totalmente difundidos aos centros de custos produtivos. Os resultados obtidos a partir das alocações estão demonstrados na tabela 3.

Tabela 3 – Alocação dos gastos dos centros de custos auxiliares aos produtivos

Itens de gastos	Centros auxiliares				Centros Produtivos		Total
	Controle Interno	Contábil	Administr.	Serviços Gerais	Jurídico e Parlamentar	Comissões	
Total de cada centro de Custo	153.759,10	152.078,38	508.432,27	34.459,43	553.046,93	1.521.740,35	2.923.516,46
Rateio dos gastos (C.I.)		30.751,82	30.751,82	30.751,82	30.751,82	30.751,82	153.759,10
Rateio gastos (Contábil)			73.132,08	9.141,51	9.141,51	91.415,10	182.830,20
Rateio dos gastos (Adm.)				30.615,81	183.694,85	398.005,51	612.316,16
Rateio gastos (Serv. Gerais)					15.745,29	89.223,28	104.968,57
Total de cada centro de custo produtivo					792.380,40	2.131.136,06	2.923.516,46

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Na alocação dos gastos para o centro de custos controle interno considerou-se um percentual de rateio congruente a todos os outros centros de custos, pois o mister do controle interno é auditar as rotinas da Câmara municipal como um todo.

Para os demais centros de custos, na alocação dos gastos foi estimado o volume de serviços que esse centro presta aos outros centros de custos. Partindo de uma entrevista com o profissional que atua diretamente no centro de custo contábil, aliada à análise de registros contábeis, definiram-se os seguintes percentuais de prestação de serviços para este centro de custos: 40% para o centro de custo administrativo, 5% para o centro de custos serviços gerais, 5% para o centro de custos jurídico e parlamentar e 50% para o centro de custos comissões. Estes percentuais foram utilizados na alocação dos custos do centro de custo contábil.

Metodologia similar foi proposta para alocar o gasto total do centro de custos administrativo e serviços gerais aos demais centros de custos até restringir aos centros produtivos. Portanto, também foi estimado o volume de

serviços prestados pelos demais centros de custos, o qual foi definido em percentuais para o centro de custos administrativo: 5% para o centro de custos serviços gerais, 30% para o centro jurídico e parlamentar e 65% para o centro de custos comissões. Já para o centro de custos serviços gerais estabeleceram-se os seguintes percentuais: 15% para o centro de custos jurídico e parlamentar e 85% para o centro de custos comissões.

A alocação dos gastos dos centros de custos produtivos aos produtos deve ponderar o tempo gasto na sua confecção. Alguns produtos são confeccionados, discutidos e votados na Câmara municipal, como os decretos legislativos, projetos de resolução, indicação, moção, requerimento e emenda, já outros são confeccionados na prefeitura municipal e discutidos e votados na Câmara municipal, como os projetos de lei.

Tentando instituir parâmetros a partir da mensuração do tempo necessário para a realização dos produtos, foram estabelecidos pesos baseados no tempo utilizado para confecção, discussão e votação de cada um deles. O

estabelecimento de pesos foi feito conjuntamente com alguns servidores envolvidos no processo. Os produtos e seus respectivos pesos estão demonstrados na tabela 4.

Tabela 4 – Pesos determinados aos produtos

Produtos	Pesos
Projetos de Lei	3
Projeto de Resolução	2
Indicação	2
Moção	1
Requerimento	1
Emenda	2
Pareceres	1
Julgamento de Contas	2

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

No decorrer do exercício de 2013 foram discutidos e votados 119 projetos de lei e feito o julgamento das contas do Executivo referentes ao exercício anterior. Em 2013 foram confeccionados, discutidos e votados: 7 projetos de resolução, 272 indicações, 36 moções, 23 requerimentos e 6 emendas e foram confeccionados 127 pareceres.

Não houve nenhuma ocorrência relativa a projeto de decreto legislativo, substitutivo, recurso e veto.

Com os pesos dos produtos determi-

nados na tabela 4 e o total de produtos, apresenta-se na tabela 5 o valor dos gastos dos centros de custos produtivos alocados aos produtos.

Tabela 5 – Alocação dos custos aos centros produtivos aos produtos

Produtos	Centros Produtivos		Total
Total de cada Centro de Custo	792.380,40	2.131.136,06	2.923.516,46
Projetos de Lei	253.703,86	682.345,81	936.049,66
Projetos de Resolução	9.949,17	26.758,66	36.707,83
Indicações	386.596,36	1.039.765,04	1.426.361,39
Moção	25.583,58	68.807,98	94.391,56
Requerimento	16.345,07	43.960,65	60.305,72
Emenda	8.527,86	22.935,99	31.463,85
Pareceres	90.253,19	242.739,26	332.992,46
Julgamento de Contas	1.421,31	3.822,67	5.243,98

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

O cálculo do custo unitário é obtido a partir da divisão dos custos totais dos produtos, conforme a tabela 5, e pelo número de produtos discutidos e votados

no ano. Assim, na tabela 6 apresenta-se o valor do custo unitário de cada produto produzido pelos vereadores.

Tabela 6 – Custo unitário de cada produto

Produtos	Custo Unitário
Projetos de Lei	7.865,96
Projetos de Resolução	5.243,98
Indicações	5.243,98
Moção	2.621,99
Requerimento	2.621,99
Emenda	5.243,98
Pareceres	2.621,99
Julgamento de Contas	5.243,98

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Considerando a apuração de custos, o gestor do Legislativo possui maior capacidade para tomar decisões envolvendo a boa prática da administração pública.

5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo apurar os custos da Câmara Municipal de

Nova Mutum – MT, através do método de custeio por absorção, com o intuito de aderir a prática da boa administração pública. Para tanto, se faz necessário aderir a soluções gerenciais que possam levar a instituição a praticar a identificação, mensuração, análise e gerenciamento dos custos dos produtos do Legislativo, e assim proporcionar melhoria da qualidade de seus processos organizacionais e de

seus produtos com foco no cidadão, o beneficiário final da gestão pública.

Miranda Filho (2003) entende que a utilização de metodologias de custeio no setor público possibilita mensurar os custos sociais de cada uma das diversas ações de governo, revelando para a sociedade os recursos sacrificados para realizar essas ações.

A prática da gestão de custos no Legislativo municipal e a divulgação dos relatórios dela decorrentes podem colaborar para a construção da qualidade da transparência. Esses relatórios, elaborados a partir de uma linguagem mais simples e compreensível, podem alentar o controle social, permitindo aos distintos usuários analisarem os gastos incorridos para discussão e votação das matérias no âmbito do Legislativo, promovendo assim a prática da boa administração pública.

A gestão de custos na Câmara municipal permitirá ao gestor uma análise das matérias cujas votação e discussão mais consomem recursos do orçamento, além de promover o controle dos gastos por departamentos, reforçando a necessidade de se utilizarem custos como forma de mensurar conceitos como a eficiência, a eficácia e a avaliação dos resultados da administração.

No setor público, a implementação da boa administração pública é uma ferramenta fundamental na criação de valor para a sociedade, eis que possibilita o aprimoramento da qualidade do gasto público, com transparência e impessoalidade, e pode-se observar a importância para avaliação dos impactos das políticas públicas orientando o gestor tanto no corte dos gastos, como na aplicação dos recursos.

Sugere-se uma continuação no estudo de apuração de custos, aplicando novos métodos de custeio, a fim de certificar-se de qual desses métodos é mais eficiente e trará mais eficácia na efetivação da prática da boa administração pública, aprimorando o gasto público, com a implantação de sistemas de custos na administração, de modo a se poderem efetuar um maior controle e avaliação dos resultados, e com os indicadores de desempenho apurados poder realizar uma alocação de recursos de maneira a otimizar os resultados. ★

Referências

Livros:

- ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ATIKNSON, Anthony A. et al. **Contabilidade gerencial**. Tradução: André Olímpio Mosselman Du Chenoy Castro. Revisão técnica: Rubens Fama. São Paulo: Atlas, 2000.
- BEULKE, Rolando; BERTÓ, Dalvio J. **Estrutura e Análise de Custos**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BEUREN, Ilse M. **Metodologia da pesquisa aplicada nas ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2010.
- CREPALDI, Silvio Aparecido. **Contabilidade Gerencial: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 1998.
- _____. **Curso básico de contabilidade de custos**. São Paulo: Atlas, 1999.
- _____. **Contabilidade Gerencial**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. **Saber Preparar uma Pesquisa**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1994.
- COOPER, R.; KAPLAN, R. S. **The design of cost management systems: text, cases and readings**. New Jersey: Prentice-Hall, 1991.
- FALK, James Anthony. **Gestão de custos para hospitais: conceitos, metodologias e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2001.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- HORNGREN, Charles T.; DATAR, Srikant M.; FOSTER, George. **Contabilidade de custos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **Custo e desempenho: administre seus custos para ser mais competitivo**. São Paulo: Futura, 2000.
- MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- _____. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. **Contabilidade de custos: manual do professor**. Wellington Rocha. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEGLIORINI, Evandir. **Custos: análise e gestão**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- PADOZEVE, Clóvis Luís. **Contabilidade Gerencial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VERGARA, Sylvania C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

Monografias e teses:

CRUZ, F.; PLATT O. As Exigências de Implantação de Sistema de Custos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a Oportunidade para o Surgimento da CEMP – Contabilidade Estatal Municipal Participativa. In: 1º SEMINÁRIO DE CONTABILIDADE DA USP. **Anais**. São Paulo, 2001.

DUARTE, Reinaldo B. **Procedimento para implantação da gestão baseada em atividades como instrumento de apoio à gestão pública municipal**. 2002. 177f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)– Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

KLADI, Maria Clara E.; FERRARI, André Luís S. **O Sistema de Custo do Governo Federal e o Macro Processo Orçamentário e Financeiro da Administração Pública Federal**. Brasília, maio/2011.

MACHADO, Nelson. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2002. 223f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade)– Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MIRANDA FILHO, C. R. **Sistema de custos na administração pública: uma análise das proposições teóricas atuais a luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia**. Dissertação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

NOVA MUTUM. Câmara Municipal de Nova Mutum. Resolução nº 021/90. Dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Nova Mutum - MT. Nova Mutum: CMNM, 1990.

Artigos:

RAUPP, Fabiano M. Gestão de Custos no Legislativo Municipal como Instrumento de Prestação de Contas: Um Comparativo entre o Custeio por Absorção e o Custeio Baseado em Atividades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, nº 59, jul./dez. 2011.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. Uma análise contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica da teoria da gestão econômica. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, nº 132, p. 57-71, nov./dez. 2001.

TORRES, Norberto Antonio. O método do custeio direto e o aumento do lucro empresarial. **Revista de Administração de empresas**, Rio de Janeiro, v. 6, n.15, p. 7-9, nov/dez 1975.

Jurisprudência:

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.129, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta. Chapeco: Argos Editora Universitária, 2001.

_____. Resolução CFC nº 1.133, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6- Demonstrações Contábeis. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Resolução CFC nº 1.136, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.9- Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Resolução CFC nº 1.137, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.10- Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Resolução CFC nº 1.366, de 25 de novembro de 2011. Aprova a NBC T 16.11- Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: <www.cfc.org.br>. Acesso em: 16 out. 2014.



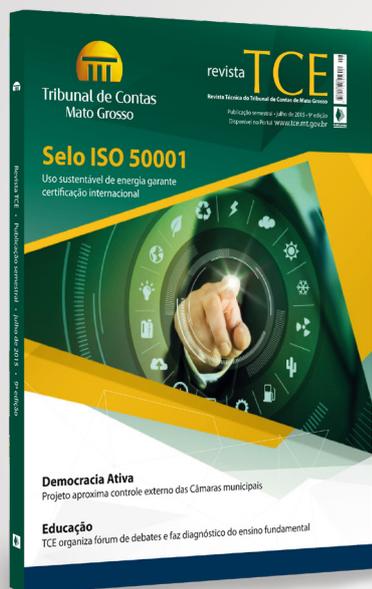
PubliContas

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



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.

O Conselho Editorial da Revista do TCE-MT irá avaliar e selecionar os artigos para publicação.

Acesse o Portal do TCE-MT no [link](#) Legislação e confira a íntegra da [Portaria nº 54/2014](#) e suas alterações na [Portaria nº 48/2015](#).



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

O NOSSO PAPEL É FAZER UM MUNDO MELHOR.

CPA BRASIL



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