



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

revista **TCE**

Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Publicação semestral • dezembro de 2014 • 8ª edição

Disponível no Portal www.tce.mt.gov.br



Tribunal de Contas promove amplo debate sobre saúde pública e aponta caminhos

II Fórum Municípios & Soluções reuniu especialistas e gestores para um profundo diagnóstico do setor

Plano Estratégico

Nova metodologia permite elevar padrões de qualidade do controle externo

Gestão Fiscal dos Municípios

Indicador é atualizado com inovações

Boas Práticas

Alunos do Centro de Educação Especial participam de projeto do TCE

Resoluções de Consultas

Artigos



Entrevista: Fábio Medina Osório fala sobre a Lei Anticorrupção e as relações entre o público e o privado

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

Editoração 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 Gráfico

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

1ª Câmara

Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Integrantes

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

2ª Câmara

Presidente

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

Integrantes

Conselheiro José Carlos Novelli
Conselheiro Humberto Melo Bosaipo
Conselheiro Substituto 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

William de Almeida Brito Júnior

Procurador-Geral Substituto

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps
Alisson Carvalho de Alencar

Editorial

A Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso chega a sua 8ª edição mantendo o compromisso com a publicação de entrevistas, matérias, decisões técnicas e artigos científicos de alta qualidade e de grande relevância para o controle externo dos recursos públicos.

Nesta edição, buscamos esclarecer o leitor sobre a nova Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), com a valiosa entrevista do doutor em Direito Administrativo e autor do livro 'Direito Administrativo Sancionador', advogado Fábio Medina Osório. Destacamos vários trabalhos realizados pelo TCE-MT, a exemplo da auditoria feita pela Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais na área da saúde, da elaboração do Manual de Procedimentos de Auditoria em Folha de Pagamento, além, é claro, das Resoluções de Consulta julgadas pelo Tribunal Pleno.

Procuramos chamar atenção do leitor, também, para o II Fórum Municípios e Soluções, evento realizado pelo TCE-MT nos dias 26 e 27 de novembro de 2014, que teve como tema "Diagnósticos e Desafios do Sistema Público de Saúde de Mato Grosso", dividido em cinco painéis temáticos sobre: Judicialização do Direito à Saúde; Políticas de Atenção Básica; Complementação dos Serviços Públicos de Saúde por OS e OSCIP; Regulação Assistencial dos Serviços de Saúde; e Assistência Farmacêutica, com as instituições TCU, CGU, Conass, TJ-MT, SES-MT, SES-MG, SES-SP, SES-AL, Defensoria Pública, Cosems, Abrasco e Secretarias Municipais de Saúde.

O evento, que reuniu mais de 700 pessoas, resultou na emissão da Carta de Intenções e Boas Práticas, na qual o TCE-MT e demais instituições e profissionais recomendam a implantação de diretrizes e compromissos para superar os desafios impostos ao sistema de saúde pública de Mato Grosso. Os slides e vídeos das palestras, assim como a carta, podem ser visualizados e baixados no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/publicacao>.

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*

Destaques

Entrevista

4

Fábio Medina Osório fala sobre a Lei Anticorrupção e as relações entre o público e o privado

8

Auditorias Especiais

Secex contribui na evolução da gestão pública e dos serviços prestados à sociedade

Folha de Pagamento

10

Controle avança com auditorias em folha de pagamento e Regimes Próprios de Previdência Social

- 11 | TCE-MT elabora Manual de Procedimentos de Auditoria de Folha de Pagamento
- 11 | Auditorias nos Regimes Próprios de Previdência

II Fórum
Municípios
& Soluções

12

Tribunal de Contas promove amplo debate sobre saúde pública e aponta caminhos. O II Fórum reuniu especialistas e gestores para um profundo diagnóstico do setor.

- 14 | **I Painele** - A judicialização do direito à saúde e os novos desafios da gestão pública
- 15 | **II Painele** - Políticas de atenção básica
- 16 | **III Painele** - Complementação dos serviços públicos de saúde por OS e OSCIP
- 17 | **IV Painele** - Regulação assistencial dos serviços de saúde
- 18 | **V Painele** - Assistência farmacêutica
- 19 | Carta de Intenções e Boas Práticas

Capacitação

- 22 | Equipe do PDI orienta e acompanha a execução dos planos estratégicos de Tangará da Serra e Campo Verde
- 23 | Programa “Democracia Ativa” quer aproximar legisladores municipais do controle externo
- 24 | Ciclo Gestão Eficaz promove inovações e qualifica a administração pública
- 26 | Tribunal de Contas intensifica papel de orientação com Ensino a Distância

Jurisprudência

- 28 | As súmulas no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas
- 32 | Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios de Mato Grosso é atualizado com inovações

Administração Pública

- 36 | Auditoria aponta que 70% dos municípios possuem controle interno satisfatório
- 37 | TCE-MT realiza ações buscando melhorias no controle interno dos municípios
- 38 | Gestores devem estar adequados às novas regras da contabilidade pública em 2015
- 39 | Projeto-piloto apresenta as normas contábeis

ISO 9001

- 42 | Comissão de Gestão da Qualidade define melhorias e ações de sustentabilidade

MPC

- 44 | Ministério Público de Contas realiza concurso público
- 45 | Eleito novo procurador-geral para o biênio 2015-2016

Atricon

- 46 | Resoluções da Atricon buscam o aperfeiçoamento do controle externo brasileiro

Plano Estratégico

- 48 | Nova metodologia de acompanhamento eleva padrões de qualidade do controle externo

Parceria

- 49 | TCE-MT e EMAM discutem intercâmbio de artigos científicos e palestras técnicas

Gestão

- 50 | Novo PCCS dos servidores do TCE-MT é aprovado após amplo debate entre a instituição e todas as categorias profissionais
- 52 | Membros do Tribunal recebem cursos permanentes para ampliar conhecimento
- 54 | Secretaria-Geral de Controle Externo apresenta resultados de 2014
- 56 | Estudantes do Centro de Inclusão da Educação Especial participam do TCEstudantil
- 57 | Gibi “Uma Lição de Cidadania” lança 5ª edição e comemora 100 mil exemplares



Conselheiro
Antonio Joaquim

60

TCE-MT esclarece dúvidas a respeito da modalidade pregão



Conselheiro
Substituto
Luiz Carlos Pereira

71

Município pode fixar novos valores-limites para modalidades licitatórias



Conselheiro
José Carlos Novelli

87

É legítimo o pagamento de verba indenizatória para médicos



Conselheiro
Valter Albano da Silva

95

Contratação temporária de excepcional interesse público



Conselheiro
Waldir Júlio Teis

101

Piso salarial dos professores não pode ser garantido por complemento



Conselheiro
Domingos Neto

123

Dúvidas quanto à Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato



Conselheiro
Sérgio Ricardo

136

Pequenas empresas devem apresentar qualificação econômico-financeira



Conselheiro Substituto
Luiz Henrique Lima

152

Cálculo de proventos das aposentadorias deve respeitar a CF



Conselheiro Substituto
Isaías Lopes da Cunha

166

Critérios de aposentadoria especial a servidores portadores de deficiência



Conselheira Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen Marques

177

TCE-MT responde à consulta sobre honorários advocatícios



Conselheiro Substituto
Moisés Maciel

190

Saldo do Fundeb não pode compor base de cálculo para Legislativo



Conselheiro Substituto
Ronaldo Ribeiro de Oliveira

199

Não é possível contratação temporária para atividades finalísticas

210

Os Tribunais de Contas e a efetiva aplicação da Lei Anticorrupção

The Court of Auditors and the effective application of Anti-corruption Law

Moisés Maciel



219

O pacto federativo e a vedação ao recebimento de transferências voluntárias por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: análise à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

The federal pact and the seal to the receipt of voluntary transfers for non-compliance of the Fiscal Responsibility Law: analysis based on the jurisprudence of the Supreme Court

Sara Mendes Carcará



LEI ANTICORRUPÇÃO

Uma nova chance de mudar relações arriscadas entre o público e o privado

Fábio Medina Osório, 47, gaúcho, advogado, é profissional de visão eclética do mundo jurídico, fincada em seu currículo acadêmico e na experiência de mais de 14 anos de atuação no Ministério Público. Trilhou o caminho inverso da maioria dos profissionais da área: recém-graduado, com apenas 24 anos, primeiro lugar no concurso do MP, foi promotor de Justiça do Rio Grande do Sul, de 1991 a 2006, quando deixou estabilidade e vitaliciedade de um emprego seguro, para se arriscar na iniciativa privada. É doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri, onde foi orientado por um dos maiores juristas contemporâneos, o primeiro juiz espanhol do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Eduardo García de Enterría.

Nesta entrevista concedida à Revista Técnica do TCE-MT, Medina Osório alerta sobre os riscos da nova lei e os desafios que passam a existir à classe empresarial, entre outras ponderações.

O movimento anticorrupção no mundo global influenciou a posição do Brasil?

No mundo, as legislações anticorrupção focaram no setor público: as condutas a serem combatidas referiam-se à corrupção como a utilização do cargo público em interesse próprio. Para a prevenção, centraram-se em punir condutas que afetam as administrações públicas e seus funcionários. Nesse sentido, se inserem normativas internacionais, como a nova Lei nº 12.846/13, inspiradas pelo norte-americano Foreign Corrupt Practices Act, de 1977 (FCPA), emendado em 98.

Precisamos compreender a nova lei em seu contexto. É importante sua contextualização a partir do FCPA, a reação da opinião pública dos EUA ao escândalo de propinas pagas pela Lockheed Aircraft Corporation a funcionários públicos de países aliados, durante a Guerra Fria. A Lockheed produzia aeronaves, mísseis e embarcações, produtos de alto valor agregado, adquiridos por governos. No início dos anos 70, enfrentando dificuldades, precisou ser resgatada pelo governo norte-

-americano. As investigações por suspeitas de pagamentos irregulares, concluídas em 76, mostraram que a Lockheed pagou US\$ 22 milhões a funcionários de governos estrangeiros entre as décadas de 50 e 70, como garantias de contratos de venda de aeronaves.

O caso Lockheed expôs uma brecha na ordem contra a corrupção: do ponto de vista punitivo, em nenhum país subornar um funcionário público estrangeiro era crime; os responsáveis não foram condenados criminalmente, mesmo a Securities and Exchange Commission (SEC) tendo obtido confissões de mais de 400 empresas. A omissão legislativa precisava ser sanada. Após confessar a propina, a Lockheed emitiu uma declaração, quase defendendo o direito da empresa de subornar. A FCPA veio para sanar tal lacuna.

A atual lei norte-americana proíbe o pagamento ou oferta de qualquer quantia em dinheiro ou coisa de valor para funcionários públicos estrangeiros, com o intuito de manter negócios ou exercer influência indevida. As vedações do FCPA são aplicáveis às empresas dos

“ *A Lei nº 12.846/13 visa à prevenção da corrupção no setor público, prevendo responsabilização para empresas que lesem a Administração Pública nacional e estrangeira* ” ”

“ Os atos
coibidos pela Lei
Anticorrupção são as
condutas empresariais
que atentem contra o
patrimônio público
nacional ou estrangeiro,
contra princípios
da Administração
Pública ou contra
os compromissos
internacionais
assumidos pelo Brasil
(art. 5º) ”



Fábio Medina Osório foi palestrante da 54ª edição do EAD do TCE-MT. Acesse o link <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=1485>> e assista à palestra na íntegra

EUA e às que emitem ações nos Estados Unidos, acusadas de subornarem oficiais estrangeiros. Além disso, o FCPA possui disposições ainda mais sérias para as tentativas de ocultação dos ilícitos, impondo deveres específicos aos registros contábeis. O FCPA desestabilizou o jogo da corrupção internacional: as empresas norte-americanas não podiam mais competir em igualdade de condições com as estrangeiras. Neste cenário, o governo dos EUA pressionou os demais países por meio da OCDE, iniciando a edição e promulgação de normativas internacionais de prevenção da corrupção no setor público, nos moldes da lei norte-americana. Algumas das mais importantes são: a Convention on Combating Bribery of Foreign Pu-

blic Officials in International Business Transactions, da OCDE, de 1994; a Convención Interamericana contra la Corrupción, da OEA, de 1994; a Convention on Combating Corruption, da OCDE, de 1997; a Revised Recommendation, da OCDE, de 1997; a Convention against Corruption, da ONU, de 2000; a Criminal Law Convention on Corruption, do CoE, de 1999; a Civil Law Convention on Corruption, do CoE, de 1999; e o Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, do CoE, de 2003.

Na exposição do Projeto de Lei nº 6.826/10, que deu origem à Lei nº 12.846/13, lê-se o propósito “de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos

pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Qual o alcance da nova Lei Anticorrupção?

A Lei nº 12.846/13 visa à prevenção da corrupção no setor público, prevendo responsabilização para empresas que lesem a Administração Pública nacional e estrangeira. Ao contrário do que ocorre nos EUA com a FCPA, aqui a responsabilização é administrativa e cível: o regime jurídico aplicável às pessoas investigadas ou acusadas é o ramo do Direito Administrativo Sancionador. A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”. Para tanto, impõe às pessoas jurídicas responsabilização por atos contra a Administração Pública, com sanções administrativas - executadas pelos órgãos públicos -, como a aplicação de multa de 0,1 a 20% do faturamento bruto; e judiciais, como a dissolução da sociedade. Os atos coibidos pela Lei Anticorrupção são as condutas empresariais que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º). Seu alcance é amplo: atinge toda empresa que cometa ilícitos nos campos contábil, tributário, administrativo, financeiro ou societário.

Explique a responsabilidade objetiva prevista na Lei e os riscos dessa modalidade.

A responsabilidade por atos lesivos aos interesses da Administração Pública nacional, ou estrangeira, se dará de forma objetiva, sem investigação de dolo ou culpa, em relação à pessoa jurídica, e, de forma subjetiva, aos dirigentes ou adminis-

tradores, na medida de sua culpabilidade. A Lei Anticorrupção impõe à sociedade empresarial mecanismos de prevenção de atos de corrupção, porque, como pessoa jurídica sofrerá sanções, caso comprovados os malfeitos, independentemente de a Administração ter emitido sua concordância com a conduta do empregado ou do terceirizado. Os administradores responderão se, com sua ação ou omissão, concorrerem para a prática do ilícito contra a Administração Pública.

Exemplifique as condutas proibidas na Lei.

A Lei nº 12.846/13 traz atos que são contrários aos interesses da Administração Pública nacional ou estrangeira. Esse rol é taxativo: nenhuma hipótese fora aquelas previstas pode ser considerada como infração, para fins de aplicação de uma determinada norma sancionadora. Apesar disso, as hipóteses prescritas no artigo 5º da lei apresentam tipicidade extremamente “aberta”, razão pela qual inspiram cuidado redobrado. Podem incidir também sobre os mesmos fatos a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50); a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92); a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93); a Convenção da OCDE, incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 3.678/00; a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02); a Convenção da OEA, incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 4.410/02; a Convenção da ONU, incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 5.687/06; a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11); a Nova Lei de Lavagem (Lei nº 12.683/12); e a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13), dentre outros diplomas legais de menor importância.

A empresa pode reduzir os riscos de ser responsabilizada?

É na mitigação dos riscos decorrentes da responsabilização objetiva da pessoa jurídica e subjetiva dos seus dirigentes, bem como do procedimento ético dos empregados, que está a importância de um programa de compliance nas empresas, para assegurar caminhos seguros

“ *Importante lembrar que as Cortes de Contas fiscalizam contratos públicos, recursos públicos, na esfera de suas prerrogativas e atribuições, o que atinge entes públicos e privados* ”

“ *As empresas privadas, agora expostas à Lei 12.846/13, deverão respeitar, com maior rigidez, os princípios e regras que presidem a Administração Pública* ”

de probidade. Estes programas servem de proteção à empresa contratante, ao se conscientizar sobre práticas anticorrupção. É uma nova sustentabilidade ética no meio empresarial. As pessoas jurídicas passam a cumprir deveres de autorregulação e controles rígidos.

Tamanha é a importância do compliance que a ausência destas práticas de controle no contrato de consórcio pode levar à desconsideração de práticas de compliance adotadas exclusivamente por uma das consorciadas. Vale ressaltar que a lei estabelece a responsabilização solidária de empresas consorciadas quando verificada a prática de atos contra a Administração Pública no âmbito do empreendimento do consórcio, solidariedade que se aplica para as finalidades de pagamento de multas e reparação do dano causado. É preciso que todas as integrantes do consórcio pratiquem o compliance. As sanções por atos lesivos serão aplicadas levando em consideração os mecanismos internos de compliance implantados. Assim, a criação estatutária de um comitê de prevenção é um importante mecanismo de orientação e fiscalização das práticas (internas e externas) das empresas.

As empresas devem buscar que tipo de ajuda?

Minha sugestão: as empresas devem contratar escritórios de advocacia especializados que lhes ofereçam consultoria externa independente, para implantação de programa de compliance, identificando seus passivos sob vários aspectos jurídicos, sobretudo frente à Lei Anticorrupção, examinando os padrões comportamentais da empresa e de seus representantes às Leis nº 12.846/13, 8.429/92, 8.666/93, 10.520/02, 12.527/11, 12.683/12 e 12.813/13. A partir de estudos das estruturas societárias – estatuto social, atas de assembleia e controle contábil –, é possível adequar a empresa às atividades-fim a que se propõe, estimulando a cultura dos controles e da governança corporativa, assegurando a longevidade dos negócios e a geração de capital.

Cada pessoa jurídica deve buscar solução personalizada às suas necessidades, riscos e desafios, como sugestões de me-

lhoria, diagnósticos de riscos e passivos, reorganizações societárias e administrativas, de modo a adequá-la às diretrizes gerais do programa de prevenção, respeitando suas limitações estruturais e com ênfase na viabilidade do projeto.

Como os Tribunais de Contas podem atuar para implementação da Lei Anticorrupção?

Os Tribunais de Contas possuem estatuto constitucional, infraconstitucional e administrativo próprios. Exercem uma jurisdição “quase judicial”, com uma cultura republicana de poder de fiscalização junto aos jurisdicionados. Importante lembrar que as Cortes de Contas fiscalizam contratos públicos, recursos públicos, na esfera de suas prerrogativas e atribuições, o que atinge entes públicos e privados. As empresas privadas, agora expostas à Lei 12.846/13, deverão respeitar, com maior rigidez, os princípios e regras que presidem a Administração Pública. Trata-se de novo patamar de sustentabilidade ética: os Tribunais de Contas terão a possibilidade de aprofundar o uso dos mecanismos de prevenção da corrupção, fortalecendo ambientes de eficiência, transparência e controles públicos sobre as relações das empresas com União, Estados e Municípios.

É certo que esses paradigmas normativos deverão ser devidamente avaliados, pois há uma inovação no ambiente cultural brasileiro a partir do advento desta nova legislação. A preocupação que se deve ter, de modo muito acentuado, é com a segurança jurídica, coibindo eventuais arbitrariedades dos poderes públicos na aplicação das ferramentas de controle. E, nesse contexto, penso que os Tribunais de Contas ostentam uma posição privilegiada, como órgãos republicanos, dotados de competências constitucionais, legais e administrativas muito abrangentes, ao efeito de criar parâmetros e fomentar uniformidade de critérios na implementação da Lei Anticorrupção. Fundamental analisar cuidadosamente esses cenários, de modo a viabilizar uma robusta atuação das Cortes de Contas, respeitado o pacto federativo, na área anticorrupção dos municípios e estados.

Secex contribui na evolução da gestão pública e dos serviços prestados à sociedade



Reunião da equipe de auditores da Secex de Auditorias Especiais com o secretário estadual da Saúde de Mato Grosso, Jorge Lafetá Neto

Contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, mediante a produção de informações que propiciem a melhoria da gestão e dos resultados das políticas públicas em benefício da sociedade. Com tal objetivo foi criada, em janeiro de 2014, a Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Em oito meses de trabalho a unidade, sob a liderança da secretária Lidiane dos Anjos Santos, está executando três auditorias especiais nas políticas e gestões de saúde pública: Regulação Assistencial (em 14 municípios), Assistência Farmacêutica (em 24 municípios) e Atenção Básica (em 12 municípios).

As auditorias constataram que o índice de cobertura da atenção básica em Mato Grosso é de 67,28% e o Estado ocupa a 18ª posição nacional. Quanto ao gerenciamento de medicamentos, ficou evidenciado que 37,5% dos municípios não possuem sistemas informatizados

de gestão da assistência farmacêutica. A situação compromete a programação e aquisição de medicamentos, não permite rastrear a distribuição e dispensa e ocasiona a ineficiência do controle de estoque de medicamentos.

O armazenamento de estoques em condições sanitárias inadequadas também foi uma das preocupações destacadas pela equipe de auditoria. Cerca de 75% das farmácias dos municípios não possuem alvará sanitário e 75% também não possuem extintores de incêndio.

A secretaria realizou visitas técnicas em outros estados em busca de boas práticas a serem disseminadas por meio das recomendações do TCE-MT para o aperfeiçoamento da política pública. Como resultado positivo dos primeiros meses de trabalho está o caso da Prefeitura de Cuiabá, que acolheu a recomendação do TCE-MT e assinou um termo de cooperação técnica com o Estado de Minas Gerais para compartilhamento do Sistema In-

“ *As auditorias constataram que o índice de cobertura da atenção básica em Mato Grosso é de 67,28% e o Estado ocupa a 18ª posição nacional* ”

“ A secretaria realizou visitas técnicas em outros estados em busca de boas práticas a serem disseminadas por meio das recomendações do TCE-MT para o aperfeiçoamento da política pública ”

tegrado de Gerenciamento de Assistência Farmacêutica (Sigaf), a ser utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá. A equipe da Secex de Auditorias Especiais realizou visita técnica em Minas Gerais no mês de abril e, ao tomar conhecimento do software, identificou que poderia ser um exemplo de boa prática a ser adaptado para Mato Grosso.

O Sigaf é um software para a gestão de medicamentos, por meio do qual é possível ter controle do estoque em todas as unidades de saúde e ainda permite contabilizar as demandas. Com a adesão, o município de Cuiabá poderá reduzir a possibilidade de falhas na distribuição de medicamentos e ainda irá economizar aproximadamente R\$ 15 milhões na aquisição do sistema, pois se trata de software livre.

De acordo com a secretária de Auditorias Especiais, Lidiane dos Anjos, “ao longo deste primeiro ano de trabalho, temos resultados importantes e não tem como não se motivar ou não se empolgar, uma vez que nos deparamos com situações tão difíceis na área da saúde que somos desafiados a contribuir para mudar”.

Na área da atenção básica em saúde, a equipe de auditoria visita 31 Unidades Básicas de Saúde de 12 municípios do Estado e o objetivo é verificar os principais fatores que influenciam nos indicadores sociais de políticas públicas.

Na área da Assistência Farmacêutica, a auditoria tem como foco avaliar se as unidades atendem às necessidades dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) em Mato Grosso, de forma eficiente, econômica, universal e integral. Ainda busca identificar oportunidades de melhoria no acesso da população aos medicamentos.

O objetivo da Auditoria Operacional na Regulação Assistencial é avaliar se o complexo regulador em Mato Grosso propicia acesso universal, integral e tempestivo a diagnóstico e tratamento dos usuários do SUS.

As auditorias especiais que o TCE-MT vem fazendo envolvem visitas técnicas, pesquisa eletrônica com todos os municípios e escritórios regionais de saúde e pesquisa documental envolvendo cinco mesorregiões, sete regiões de Saúde

(Escritórios Regionais de Saúde), 14 municípios (secretários de saúde, centrais de regulação), 56 Unidades de Saúde (enfermeiros e técnicos). A representatividade da amostra é de 44,29% da população do Estado.

A metodologia das auditorias 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 de Saúde/gestor estadual da Atenção Básica, membros das equipes de monitoramento e avaliação das secretarias estadual, médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes de saúde, membros do Conselho Estadual de Saúde e dos Conselhos Municipais de Saúde.

Para a realização das avaliações, a equipe da Secex de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas tem buscado parcerias com especialistas em saúde pública da Universidade Federal de Mato Grosso, dos Conselhos Regionais de Enfermagem e de Medicina e ainda na Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça.

A experiência em auditorias operacionais teve início em três parcerias com o TCU que resultaram nos trabalhos nas áreas de Meio Ambiente, do SUS e no Ensino Médio.

Parcerias

A Secex de Auditorias Especiais realiza ainda pesquisa com o objetivo de obter o perfil de governança pública e de governança e gestão das aquisições em órgãos e entidades estaduais e municipais. A atividade busca atender ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

Outra importante parceria com a qual o TCE-MT tem contribuído para a melhoria da gestão pública em Mato Grosso é com o Ministério Público Estadual. Já foram atendidos 13 dos 17 pedidos de auditorias especiais em organizações públicas, sendo quatro pedidos em andamento.



A secretaria executa o controle de legalidade de tudo que diz respeito à atividade profissional dos servidores de Mato Grosso

Controle avança com auditorias em folha de pagamento e RPPS

A Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regimes Próprios de Previdência Social, sob a responsabilidade de Eduardo Benjaino Ferraz, elaborou, em 2014, cerca de 4.000 relatórios a respeito de 640 processos. A equipe produziu o “Manual de Procedimentos de Auditorias em Folha de Pagamento” com o objetivo de padronizar as ações. Outro avanço para a área foi a criação de uma unidade na própria Secex para lidar com os processos dos RPPS.

A secretaria executa o controle de legalidade de tudo que diz respeito à atividade profissional dos servidores de Mato Grosso por meio de acompanhamento que vai desde a realização do concurso, ao cotidiano da folha de pagamentos, até a aposentadoria. Assim, a unidade é responsável pela análise dos concursos públicos, processos seletivos e os respectivos atos de admissão de pessoal, folha de pagamento dos órgãos municipais e estaduais, as aposentadorias, reformas, reservas e pensões e ainda acompanha o trabalho dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Para que o TCE-MT possa realizar este trabalho com agilidade, o secretário de Atos de Pessoal e Regimes Próprios de Previdência Social, Eduardo Benjaino Ferraz, explica que “os processos de aposentadoria, reforma, reserva e pensão são, em sua grande maioria, recebidos de forma eletrônica por meio do Sistema Aplic”. As instruções técnicas preliminares de auditoria são realizadas através do Sistema Conex, o qual possibilita a utilização de informações, juntamente com a análise dos documentos digitalizados, proporcionando assim uma maior celeridade no controle externo sobre benefícios previdenciários.

O objetivo, segundo o secretário, é estender a análise através do Sistema Conex aos processos de concursos públicos, cuja obrigatoriedade de envio eletrônico se aplica apenas aos municípios. Desse modo, as ações desenvolvidas na Secex de Atos de Pessoal e Regimes Próprios de Previdência Social visam à otimização das análises através da sistematização de informações e procedimentos.

“ O objetivo, segundo o secretário, é estender a análise através do Sistema Conex aos processos de concursos públicos, cuja obrigatoriedade de envio eletrônico se aplica apenas aos municípios ”

TCE-MT elabora Manual de Procedimentos de Auditoria de Folha de Pagamento

As auditorias em folha de pagamento permitem ao controle externo verificar simultaneamente se os fiscalizados estão cumprindo com a legalidade e ainda garantir ao servidor que seus direitos trabalhistas estão sendo atendidos.

Para a execução desta auditoria nos órgãos municipais e estaduais foi realizada a reformulação do relatório modelo de auditoria, o qual passou a ter uma check list com 19 itens de ve-

rificação. Assim, foi elaborado o ‘Manual de Procedimentos de Auditoria de Folha de Pagamento’.

De acordo com o secretário de Atos de Pessoal e RPPS, Eduardo Ferraz, “o Sistema BI (Business Intelligence) tem sido utilizado como ferramenta que auxilia nas auditorias, visto que possibilita o cruzamento de informações da folha de pagamento dos órgãos municipais e estaduais constantes no banco de dados do Tribunal de Contas de

Mato Grosso”. Esse procedimento é realizado através das chamadas ‘trilhas’ de auditoria, ou seja, parametrizações de informações que visam traçar se há indícios de irregularidades.

O Comitê Técnico TCE-MT aprovou o ‘Manual de Procedimentos de Auditoria de Folha de Pagamento’ durante reunião realizada no dia 3 de dezembro de 2014, sob a coordenação do presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Teis, e o conselheiro Valter Albano.



Reunião do Comitê Técnico do dia 3 de dezembro aprova o manual de procedimentos

Auditorias nos Regimes Próprios de Previdência

As auditorias nos Regimes Próprios de Previdência, realizadas pela equipe da Secex de Atos de Pessoal e RPPS, são executadas por uma unidade específica na Secex. A iniciativa, de acordo com o secretário Eduardo Ferraz, “se deve à complexidade do tema, o que exige uma equipe com servidores que estão se especializando na área, a fim de que possamos

oferecer um serviço de qualidade cada vez melhor à sociedade”.

Uma das primeiras prioridades nas auditorias diz respeito à avaliação de títulos públicos adquiridos pelo Regimes Próprios de Previdência, os quais devem observar as regras previstas na Resolução Normativa nº 19/2011. Entre tais regras, está a consulta aos preços e informações

divulgadas diariamente pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), entidade reconhecida pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos públicos, os quais são utilizados como referência em negociações no mercado financeiro.

Tribunal de Contas promove amplo debate sobre saúde pública e aponta caminhos

II Fórum Municípios & Soluções reuniu especialistas e gestores para um profundo diagnóstico do setor

O II Fórum Municípios e Soluções: Diagnósticos e Desafios do Sistema Público de Saúde em MT, promovido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, reuniu mais de 700 pessoas, entre gestores, técnicos e profissionais da saúde. Durante dois dias de programação, 26 e 27 de novembro de 2014, os participantes assistiram a 19 palestras em cinco painéis temáticos com especialistas, representantes de conselhos e gestores com experiência bem-sucedida. “A necessidade de realizar debates que aprofundem o conhecimento sobre a área da saúde e auxiliem na construção de soluções para as dificuldades encontradas é o motivo para a realização do evento”, explicou o presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Júlio Teis.

Nos painéis, foram apresentados os diagnósticos de três auditorias especiais realizadas pelo TCE-MT em 2014 que subsidiaram os diagnósticos nas áreas de: Regulação Assistencial, Assistência Farmacêutica e Atenção Básica.

O trabalho foi desenvolvido pela Secretaria de Auditorias Especiais com o objetivo de verificar os principais fatores que influenciam nos indicadores sociais de políticas públicas. As informações apresentadas traçaram o quadro atual dos serviços de saúde a partir das observações nas unidades e também trazendo as perspectivas das pessoas que utilizam tais serviços, dos profissionais envolvidos e dos gestores.

As auditorias especiais envolvem visitas técnicas, pesquisa eletrônica com to-



A abertura contou com a presença de representantes do Legislativo, Executivo e Judiciário, do MPE e TCU



O presidente Waldir Júlio Teis discursa na abertura do evento

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

dos os municípios e escritórios regionais de saúde e pesquisa documental envolvendo cinco mesorregiões, sete regiões de Saúde (Escritórios Regionais de Saúde), 56 Unidades de Saúde (Enfermeiros e técnicos). A representatividade da amostra é de 44,29% da população do Estado.

O II Fórum foi considerado pelo mediador do painel II “Políticas de atenção básica”, professor Júlio Muller Neto, “um exemplo de abrangência em discussão, reunindo atores de diversas frentes na gestão da saúde”.

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas constataram que seis dos municípios mais populosos do Estado apresentam os menores índices de cobertura da Atenção Básica em Mato Grosso: Cuiabá, com 52,16%, Várzea Grande, com 28,05%, Rondonópolis, com 61,68%, Sinop, com 63,17%, Tangará da Serra, com 24,49% e Cáceres, com 49,45%. Os seis municípios correspondem a 42% da população de Mato Grosso. Segundo o doutor em Saúde Pública Júlio Muller, “a crise na gestão da saúde não se resume à diminuição dos recursos destinados à área, se não há estratégias de gestão o recurso é desperdiçado e a saúde

da população continua crítica”.

Na área da Regulação Assistencial foi evidenciado que 67% das regiões de saúde declararam haver carência de leitos nos hospitais. De acordo com o levantamento do TCE-MT, Mato Grosso possui 76 leitos para cada mil habitantes, quando o recomendado seriam 78, apresentando um déficit de 70 leitos. Diante da situação deficitária para atender às demandas da população, grande parte dos gestores tem buscado na Organização Social (OS) e na Organização Social de Interesse Público (Oscip) a complementação desses serviços. Nesse sentido, o auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Rafael Encinas, explicou que “a Oscip não vem para assumir a estrutura pública, mas para gerir projetos da sociedade com o apoio da gestão pública”.

A situação ainda se agrava na gestão da Assistência Farmacêutica, onde ficou evidenciado que faltam 25% dos medicamentos considerados necessários para o combate de doenças típicas e ainda há o desabastecimento de 43% dos estoques.

O analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, Franklin

Brasil Santos, palestrante do V painel, considerou crítica a gestão da saúde em Mato Grosso e ainda alertou para indícios de sobrepreço na aquisição de medicamentos nos municípios. No mesmo painel, a assessora técnica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Lore Lambe, apresentou dados nacionais sobre a questão da Assistência Farmacêutica.

Durante a abertura do II Fórum, o prefeito de Cuiabá, Mauro Mendes, enalteceu a relevância do evento por se tratar de “um dos temas mais sensíveis entre os serviços que o poder público presta ao cidadão. É o mais comentado na imprensa e normalmente são assuntos negativos, demonstrando um cenário que não nos orgulha, mas que, a partir de discussões e de muito trabalho, poderemos corrigir as falhas”.

Assista aos vídeos do II Fórum Municípios e Soluções: Diagnósticos e Desafios do Sistema Público de Saúde em MT, acessando o link <http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/id_evento/384>.

Veja, nas próximas páginas, detalhes sobre os temas dos cinco painéis de debates, bem como as 19 palestras do II Fórum Municípios e Soluções.

I Painel

A judicialização do direito à saúde e os novos desafios da gestão pública

Mediador: Jones Gattas Dias - Juiz de Direito



Foram apresentados os resultados preliminares da auditoria operacional sobre a judicialização do acesso à saúde em Mato Grosso realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso. Nos últimos três anos, aumentou 14,23% o número de ações judiciais na saúde. A

situação elevou os gastos do poder público, cujas despesas aumentaram 186%.

As principais consequências da judicialização dos serviços de saúde são: prejuízo à isonomia e equidade no acesso aos serviços de saúde, aumento dos custos dos atendimentos do SUS e interferência no planejamento da regulação de serviços e ações de saúde.



1º Tema: **Diagnóstico da judicialização do acesso à saúde em Mato Grosso – visão operacional**

Lidiane dos Anjos Santos
Secretária de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)

Palestrou sobre a inadequação do Estado em promover o atendimento integral e universal à saúde, resultando em um aumento significativo na judicialização. As principais consequências da judicialização são: prejuízo à isonomia e equidade no acesso aos serviços de saúde, aumento dos custos dos atendimentos do SUS e interferência no planejamento da regulação de serviços e ações de saúde.

judiciais, o palestrante disse que a cada dia novas dificuldades surgem “e se verifica que a Administração Pública falha ou se omite na prestação de serviços do SUS”, e ainda comentou a necessidade de adequar o modelo constitucional que não considera o perfil financeiro de cada cidadão.



4º Tema: **Judicialização do acesso à saúde**

Túlio Duailibi Alves Souza
Juiz de Direito – Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJ-MT)

Para o juiz de Direito é um erro acreditarmos que os cidadãos estão cada vez mais conscientes de seus direitos e por isso aumenta a judicialização, pois sua percepção dos cidadãos atendidos é de que nem sempre eles possuem as informações necessárias para reivindicar seus direitos.



2º Tema: **Crescimento da judicialização da saúde em Mato Grosso e os impactos gerados nas políticas estaduais**

Jorge Araújo Lafetá Neto
Secretário Estadual de Saúde de Mato Grosso (SES-MT)

Em sua fala o secretário ressaltou as dificuldades e os desafios que a Administração Pública enfrenta para cumprir com as demandas judiciais, uma vez que elas estão fora do orçamento planejado.



5º Tema: **Controle das demandas judiciais estaduais em São Paulo – sistema informatizado e rede de apoio**

Paula Sue Facundo de Siqueira
Assistente Técnica da Coordenadoria de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo (SES-SP)

A coordenadora falou sobre o exemplo do Estado de São Paulo no controle de demandas judiciais estaduais com um sistema informatizado e com a formação de uma rede de apoio. Trata-se do Sistema S-CODES, desenvolvido em 2007 para facilitar a execução das etapas do trabalho e garantir a agilidade das informações.



3º Tema: **Demandas e motivações recorrentes dos usuários do SUS**

Carlos Gomes Brandão
Defensor Público de Mato Grosso

Ao analisar os casos concretos de ações

II Painel

Políticas de Atenção Básica

Mediador: Júlio Strübing Müller Neto - Professor do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Mato Grosso



A atenção básica deve ser prioritária, pois ela evita o agravamento de doenças e promove melhorias na qualidade de vida da população. A consideração foi realizada pelo mediador do painel

II, Júlio Muller Neto. Na primeira parte das palestras foi apresentado o diagnóstico realizado pela equipe da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais na área da atenção básica em saúde com dados importantes sobre a realidade verificada pelo controle externo.



1º Tema:

Diagnóstico da Atenção Básica em Mato Grosso – visão operacional

Lidiane dos Anjos Santos

Secretária de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)



Saulo Pereira de Miranda e Silva

Auditor na Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)

O índice de cobertura da atenção básica em Mato Grosso é de 67,28% e o Estado ocupa a 18ª posição nacional. O que surpreendeu foi o fato de que os municípios mais populosos apresentam índices menores de cobertura do que aqueles municípios menores e mais distantes dos grandes centros. É o caso da capital, Cuiabá, com 52,16% de cobertura, Várzea Grande, com 28,05% e Rondonópolis, com 61%.



2º Tema:

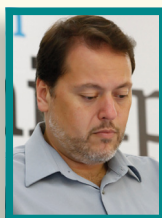
Panorama das Políticas de Atenção Básica em Mato Grosso – dificuldades encontradas e soluções propostas

Marildes Ferreira Rêgo

Secretária-Geral do Conselho de Secretários Municipais de Saúde de Mato Grosso (Cosems-MT) e

Secretária Municipal de Saúde de Rondonópolis-MT

A palestrante apresentou dados a respeito do percentual de cobertura dos agentes de saúde. O mínimo para tender a população seriam 8.392 agentes e temos 5.028, alcançando a cobertura de 76,43% da população. Para Ferreira, cada instância do poder público deve fazer a sua parte para que o Sistema Único de Saúde funcione bem.



3º Tema:

Caminhos para o fortalecimento da Atenção Básica – apresentação de boas práticas

Luiz Carlos Bolzan

Presidente do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul (Cosems-RS)

Foi destacado que o modelo atual de atenção hospitalar não atende às demandas da população e há a necessidade de reformular a atenção básica. “Epidemiologia não se muda em poucos meses, mas podemos planejar em longo prazo e garantirmos medidas mais decisivas”, afirmou.

III Painei

Complementação dos serviços públicos de saúde por OS e OSCIP

Mediador: Valter Albano da Silva - Conselheiro Corregedor-Geral do Tribunal de Contas de Mato Grosso



Os palestrantes apresentaram o panorama nacional e histórico do sistema público de saúde. Diante da situação deficitária na saúde para atender às demandas da população, grande parte dos gestores tem buscado nas Organizações Sociais (OS) e Organização So-

cial de Interesse Público (Oscip) a complementação desses serviços.

O entendimento legal do TCE-MT sobre o assunto foi tema de consulta respondida pelo TCE-MT, que reexaminou a tese do Acórdão nº 1.871/2003 tendo como base as alterações em leis estaduais e federais e ainda no entendimento do TCU, abordado pelos palestrantes.



1º Tema:

Contratos de gestão e fiscalização – como garantir a efetividade da avaliação dos resultados

Lúcia Bahia

Vice-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), Mestre e Doutora em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

A palestrante discorreu sobre o contexto nacional da atenção básica em saúde, destacada como deficitária. Segundo a palestrante, a busca por atenção básica no país cresceu 450% entre 1981 e 2008, enquanto os ambulatorios hospitalares reduziram a sua participação de 21% (1998) para 12% (2008).



2º Tema:

Análise do controle externo sobre a transferência dos serviços públicos de saúde às organizações sociais

Rafael Encinas

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU)

O auditor do TCU explicou que “as Oscips não vêm para assumir a estrutura pública, mas para gerir projetos da sociedade com o apoio da gestão pública”. De acordo com Encinas, “a transferência do gerenciamento de unidades de saúde para organizações sociais não exime o setor público de sua responsabilidade em garantir que os serviços sejam prestados na quantidade e qualidade exigidos pela população”.

IV Painel

Regulação assistencial dos serviços de saúde

Mediador: Alexandre Giroux Cavalcanti - Auditor Federal de Controle Externo e Coordenador do Grupo de Controle de Saúde em Mato Grosso



Durante as discussões sobre a regulação assistencial dos serviços de saúde, os auditores do TCE-MT apresentaram informações a respeito das auditorias especiais realizadas em 2014. Pelo levantamento da equipe, até o primeiro trimestre de 2014, havia 2.841 pedidos

de pacientes para consulta especializada, 18.756 para exames e 5.309 para cirurgias eletivas.

No diagnóstico foi avaliado se o Complexo Regulador em Mato Grosso propicia acesso universal, integral e tempestivo a diagnóstico e tratamento, bem como buscou identificar oportunidades de melhoria no acesso da população às ações e serviços de saúde.



1º Tema:
Diagnóstico da regulação assistencial em Mato Grosso – visão operacional
Patrícia Leite Lozich e



Saulo Pereira de Miranda Silva
Auditores da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)

Do total pesquisado, 94% dos Escritórios Regionais de Saúde afirmaram existir serviços do SUS prestados somente em outras regiões de saúde que poderiam ser contratados na própria região, 93% dos secretários municipais declararam que os serviços prestados pelo SUS não estão distribuídos de forma equitativa no Estado.



2º Tema:
Regulação assistencial em Mato Grosso – equidade e otimização da capacidade de atendimento

Fábio Henrique Lago
Vice-Presidente do Conselho de Secretários Municipais de Saúde de Mato Grosso (Cosems-MT) e Secretário Municipal de Saúde de Primavera do Leste-MT

A dificuldade no acesso aos tratamentos reflete no aumento do risco de morte e agravamento de saúde da população. Segundo o palestrante, “a situação ocasiona prejuízo ao planejamento das ações e serviços de saúde no Estado e municípios, falta de equidade no atendimento das demandas e custo muito mais elevado para a saúde pública”.



3º Tema:
Sistema estadual de regulação de Minas Gerais – apresentação de boas práticas

Maria Letícia Duarte Campos
Técnica da Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais (SES-MG)

Criado em 2006, o Sistema Estadual de Regulação Assistencial de Minas Gerais tem como objetivo maior garantir de forma equânime, e em tempo oportuno, o acesso da população aos serviços de saúde, buscando a alternativa assistencial mais adequada para as necessidades dos usuários do SUS.



4º Tema:
Desafios da regulação na área de saúde – necessidade de integração entre Estado e municípios

Júlio Strübing Müller Neto
Professor do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Mato Grosso

Hoje os pacientes demoram até cinco meses para conseguir agendar consultas especializadas, 11 meses para exames e procedimentos e 22 meses para cirurgias eletivas. Segundo o doutor em Saúde Pública, “mais do que aumento de recursos para a área, é preciso intensificar a qualidade das estratégias, pois planejar é tão importante quanto investir”.

V Painel

Assistência farmacêutica

Mediador: Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto - Conselheiro, Ouvidor-Geral do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)



Os resultados parciais da auditoria operacional na Assistência Farmacêutica, realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, foram apresentados durante o painel 5. Os auditores do TCE-MT alertaram que 75% das farmácias

dos municípios não possuem alvará sanitário.

O objetivo do trabalho da Secretaria de Auditorias Especiais foi avaliar se a Assistência Farmacêutica atende às necessidades dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) em Mato Grosso, de forma eficiente, econômica, universal e integral.



1º Tema:

Diagnóstico da assistência farmacêutica em Mato Grosso – visão operacional
Luiz Eduardo da Silva Oliveira e



Bruno de Paula Santos
Auditores da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT)

A informação que mais preocupou os auditores foi o percentual de municípios (37,5%)

que não possuem sistemas informatizados de gestão da assistência farmacêutica. O armazenamento em condições sanitárias inadequadas também foi destacado. Cerca de 75% das farmácias municipais não possuem alvará sanitário e 75%, também, não possuem extintores de incêndio.



2º Tema:

Financiamento e estruturação da assistência farmacêutica

Lore Lamb
Assessora Técnica do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass)

A palestrante apresentou dados nacionais sobre a questão da Assistência Farmacêutica. “A questão da distribuição de medicamentos merece uma atenção especial, pois temos visto que, muitas vezes, o problema não está na falta do medicamento, mas em sua distribuição”, afirmou.



3º Tema:

Controle do ciclo da assistência farmacêutica e diagnóstico das aquisições em Mato Grosso

Franklin Brasil Santos
Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU)

A situação em Mato Grosso foi considerada crítica pelo analista de finanças da CGU, que ainda alertou para indícios de sobrepreço na aquisição de medicamentos nos municípios do Estado. Alguns medicamentos, oferecidos pelas mesmas distribuidoras, apresentaram divergência de mais de 500% entre os municípios.



4º Tema:

Gerenciamento da assistência farmacêutica por meio do sistema Sigaf – apresentação de boas práticas

Ana Alice Pandolfi de Abreu
Superintendente da Assistência Farmacêutica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG), Especialista em Políticas e Gestão da Saúde

A fim de apresentar possíveis soluções aos problemas identificados pela equipe de auditores, o painel trouxe os exemplos da Secretaria de Saúde de Minas Gerais. A palestrante falou sobre a experiência bem-sucedida de gerenciamento da assistência farmacêutica por meio do sistema eletrônico Sigaf.



5º Tema:

Controle e gerenciamento da assistência farmacêutica por meio do Sistema Hórus – apresentação de boas práticas

Maria Erivanda Castelo Meireles
Diretora de Assistência Farmacêutica da Secretaria Estadual de Saúde de Alagoas (SES-AL), Especialista em Gestão Pública e em Assistência Farmacêutica

A diretora da SES-AL apresentou exemplos de boas práticas com o controle e gerenciamento de produtos por meio do sistema informatizado Hórus. As experiências bem-sucedidas em outros estados podem servir de alternativas para solucionar os problemas identificados em MT.

Carta de Intenções e Boas Práticas



Cuiabá -MT, 27 de novembro de 2014.

Durante a realização do II Fórum Municípios & Soluções: Diagnósticos e Desafios do Sistema Público de Saúde de Mato Grosso, com cinco painéis sobre os temas Judicialização do Direito à Saúde; Políticas de Atenção Básica; Complementação dos Serviços Públicos de Saúde por OS e OSCIP; Regulação Assistencial dos Serviços de Saúde; e Assistência Farmacêutica, nos dias 26 e 27 de novembro de 2014, em Cuiabá-MT, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com a participação das instituições TCU, CGU, Conass, TJ-MT, SES-MT, SES-MG, SES-SP, SES-AL, Defensoria Pública, Cosems, Abrasco e Secretarias Municipais de Saúde, no exercício de sua missão orientativa, e com o objetivo de alinhar as propostas apresentadas e debatidas durante o evento às demandas sociais, recomenda a adoção das seguintes diretrizes e compromissos para superar os desafios impostos ao sistema de saúde pública de Mato Grosso:

1. Ao Estado e aos Municípios de Mato Grosso

1.1 Aumentar a interlocução com os entes estaduais – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, a fim de criar mecanismos para resolução dos conflitos, de forma eficiente e econômica.

1.2 Elaborar e implementar estraté-

gia para alcançar a RESOLUTIVIDADE adequada em cada Região de Saúde, a qual deve estar evidenciada no planejamento realizado pelo colegiado gestor regional e nos planos de saúde do Estado e dos municípios que compõem a região.

1.3 Implementar o Sistema Nacional de Regulação (Sisreg) nas centrais de regulação municipais e estaduais, bem como nas respectivas Secretarias de Saúde, unidades de saúde e prestadores de serviços de saúde, de forma integral e integrada, com ênfase na obrigatoriedade de alimentação de dados no sistema tempestivamente.

1.4 Fundamentar e justificar as decisões de transferência de gestão de unidades de saúde à entidade privada sem fins lucrativos, demonstrando a necessidade e a vantagem dessa medida, mediante fiscalização e cobrança de resultados, tanto em termos de melhoria da qualidade do serviço quanto em relação ao cumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade.

1.5 Priorizar o planejamento da política de organização da atenção básica de saúde de modo a promover o aumento do índice de cobertura.

1.6 Elaborar, manter atualizada e divulgar a relação de medicamentos essenciais de cada ente, com base nos critérios técnico-científicos que envolvem

a seleção de medicamentos, por meio de Comissão de Farmacologia e Terapêutica.

1.7 Implantar gestão e controle que permitam o acompanhamento do ciclo da assistência farmacêutica, incluindo a programação, aquisição, distribuição e dispensação de medicamentos e insumos de Saúde, a exemplo do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus), fornecido gratuitamente pelo Ministério da Saúde, e do Sistema Integrado de Gerenciamento de Assistência Farmacêutica (Sigaf), disponibilizado mediante termo gratuito de cessão com a Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais.

1.8 Estruturar as farmácias municipais e estaduais e respectivos locais de armazenamento de medicamentos, em relação às suas edificações, equipamentos e pessoal necessários para prestar atendimento adequado e compatível com o fluxo diário de usuários e de acordo com as boas práticas farmacêuticas definidas na legislação.

1.9 Estabelecer normativo para que os médicos da rede pública de saúde façam a prescrição de medicamentos por meio da denominação comum brasileira, evitando-se marcas e nomes comerciais e priorizando a relação de medicamentos essenciais do respectivo ente, nos termos do artigo 28, incisos I e II, do Decreto Federal nº 7.508/2011.

1.10 Utilizar obrigatoriamente a descrição padronizada de medicamentos e produtos de saúde, disponibilizada pelo Catálogo de Materiais do Ministério da Saúde (CATMA), para as aquisições de medicamentos e materiais de saúde.

2 Ao Estado de Mato Grosso

2.1 Estruturar os recursos humanos do Núcleo de Apoio Técnico (NAT), principalmente em relação a médicos, farmacêuticos e apoio administrativo, proporcionando condições de subsidiar tecnicamente os magistrados em todos os processos relativos ao acesso à saúde.

2.2 Implementar sistema que permita o armazenamento de informações relativas à judicialização da saúde e a inserção de dados referentes aos magistrados, médicos prescritores, advogados, pacientes, medicamentos demandados, laboratórios, prestadores e fornecedores, a exemplo dos sistemas utilizados pelas Secretarias Estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro, disponíveis gratuitamente mediante termo de cessão entre os entes.

2.3 Elaborar e implantar plano estratégico com a finalidade de suprir a carência de leitos do Estado, considerando as 16 Regiões de Saúde, instituídas pela Resolução CIB/MT nº 065/2012.

2.4 Informar e capacitar os gestores e equipes municipais acerca dos programas federais de saúde, com o objetivo de otimizar a captação dos recursos disponibilizados pelo Ministério da Saúde.

3 À Defensoria Pública

3.1 Aumentar a interlocução com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, visando à criação de mecanismos para diminuir as demandas judiciais originadas pela Defensoria Pública e a identificação das características gerais e particulares das demandas de saúde, com o fornecimento de parâmetros para o planejamento das políticas públicas de saúde no Estado.

3.2 Incentivar a orientação dos defensores públicos para que as solicitações judiciais do acesso às ações e serviços de saúde, sempre que possível, não destoem das políticas sociais e econômicas de saúde definidas pelo estado gestor, visando

assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (artigo 196 da CF/88).

4 Ao Poder Judiciário

4.1 Adotar medidas para subsidiar de modo adequado a decisão dos magistrados e demais operadores do Direito de forma a assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde, conforme Recomendação CNJ nº 31/2010.

4.2 Possibilitar, quando possível, a manifestação dos gestores, antes da apreciação de medidas de urgência, conforme Recomendação CNJ nº 31/2010, preferencialmente por meio eletrônico.

4.3 Incentivar, por meio de orientação da Corregedoria-Geral de Justiça, que a prestação jurisdicional, sempre que possível, não destoe das políticas sociais e econômicas de saúde definidas pelo estado gestor, visando assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (artigo 196 da CRFB/88).

5 Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

5.1 Auxiliar institucionalmente na articulação das ações de interlocução entre os entes estaduais – Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública e as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

5.2 Capacitar os gestores e equipes técnicas da área da saúde acerca dos programas federais de financiamento do Ministério da Saúde.

5.3 Ampliar e divulgar as auditorias operacionais na área de saúde e buscar adesão do gestor por meio de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

NOTA: os vídeos e os slides dos painéis do II Fórum Municípios & Soluções, juntamente com esta Carta de Intenções e Boas Práticas, estão disponíveis no link <http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/id_evento/384>.

*Comissão Organizadora do
II Fórum Municípios & Soluções*



Não deixe sua
opinião passar
em branco



Ouvidoria
TCE-MT

Você participa, a voz da
cidadania fala mais alto.

Acesse o nosso hotsite



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA



www.tce.mt.gov.br/ouvidoria

Equipe do PDI orienta e acompanha a execução dos planos estratégicos de Tangará da Serra e Campo Verde



Equipe de acompanhamento do PDI se reúne com servidores municipais de Campo Verde

Contribuir na melhoria dos serviços prestados à população. Com este objetivo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso realizou reuniões de acompanhamento da execução do plano estratégico de Tangará da Serra e de Campo Verde. O objetivo é dar apoio às equipes que estão implementando as metas que foram elaboradas durante as etapas do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI). Os municípios estão entre os 30 que aderiram ao PDI desde 2012. De acordo com o assessor de Apoio às Unidades Gestoras, João Proença, o objetivo da reunião é avaliar os resultados de cada secretaria, a fim de verificar se as metas de curto prazo estão sendo realizadas, bem como se há viabilidade de alcançar as metas de longo prazo. As reuniões de acompanhamento ocorreram entre setembro e outubro de 2014.

Para o prefeito de Tangará da Serra, José Pereira Filho, o acompanhamento do plano estratégico que o TCE-MT está realizando incentiva os municípios a busca-

rem a qualificação da gestão. “Já estamos definindo o que vamos fazer a curto prazo para alcançar as metas e tenho certeza que o reflexo vai aparecer na análise das contas de governo, quando as políticas públicas serão avaliadas pelo controle externo”, afirmou o prefeito.

Na área da saúde, a secretária Luciléia Rodrigues conta que “o grande foco é a atenção básica e já conseguimos visualizar alguns resultados. Por exemplo, a vacinação das crianças está acontecendo de maneira mais eficiente e a coleta do preventivo da mulher está dentro dos nossos índices propostos porque nos planejamos para realizar as ações necessárias”. Na atenção básica, Tangará da Serra tem hoje um percentual de cobertura de 32,5% e o objetivo é chegar a 100%. “Nós estamos com uma inserção de 21 profissionais do Mais Médicos, oito médicos do Profab e estamos viabilizando a estrutura de pessoal para chegar a 100% de cobertura de atenção básica até o final do ano”, afirmou a secretária.

Em Campo Verde, o prefeito Fábio Schoreter explicou que as iniciativas do TCE-MT, por meio do PDI, trouxeram uma nova visão à administração pública, que é a cultura do planejamento. “Algumas vezes ocupamos nosso cotidiano somente com a solução de problemas mais imediatos, contudo é necessário ter momentos para analisar se nossas ações estão contribuindo para alcançar as metas do plano estratégico”, afirmou.

Em relação aos resultados obtidos em Campo Verde, o secretário de Administração, José Ferreira da Cruz, pontuou que “estão em andamento as ações que visam dar celeridade ao processo licitatório, melhorar a segurança pública com a instalação de monitoramento por vídeo e disponibilizar rede de internet”. A secretária de Saúde, Sandra Badoco, pontuou que “o trabalho realizado até o momento tem como prioridade elevar os indicadores da saúde e melhorar a qualidade de vida, que são metas a longo prazo”.

Programa “Democracia Ativa” quer aproximar legisladores municipais do controle externo



Vereadores compareceram ao auditório da Escola de Contas para o lançamento do programa

O Tribunal de Contas de Mato Grosso criou o Programa “Democracia Ativa” com foco na melhoria do desempenho do mandato eletivo de vereadores do Estado de Mato Grosso, buscando a efetividade das ações das políticas públicas, no interesse da sociedade, mediante a capacitação dos agentes políticos. Numa reunião realizada no dia 25 de novembro de 2014 com a participação de cerca de 300 vereadores do Estado, o programa foi apresentado aos vereadores que deverão ser capacitados pelo TCE-MT, que irá repassar conhecimento para que possam trabalhar com eficiência na melhoria de vida da sociedade que representam. A proposta foi apresentada pelo ouvidor do TCE-MT, conselheiro Antonio Joaquim, o presidente Waldir Julio Teis e o corregedor Valter Albano. Participaram da mesa de abertura o presidente da 1ª Câmara de Julgamento do TCE-MT, conselheiro Sergio Ricardo, o procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, o presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, vereador Julio Pinheiro, e o presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, Ebenezel Darby.

Ao fazer a apresentação do projeto “Democracia Ativa”, o conselheiro Antonio Joaquim ressaltou o compromisso do Tribunal de Contas em propor melhorias na atuação dos vereadores, bem como soluções definitivas para problemas do dia a dia do Legislativo. Antonio Joaquim lembrou que o TCE-MT vem atuando no sentido de orientar os gestores para o planejamento estratégico através do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), bem como da necessidade de dar transparência à gestão em cumprimento da Lei de Acesso à Informação e discutir em audiências públicas as leis orçamentárias. Também foi debatido com os vereadores temas administrativos, tais como dotação orçamentária e seus aspectos legais.

Para o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Waldir Julio Teis, o projeto tem foco nos vereadores porque “reconhecemos que o vereador é o primeiro degrau de representação política. São agentes políticos que residem e desenvolvem sua atividade profissional na própria comunidade que representam e, dessa forma, têm maior proximidade e

sensibilidade para identificar e buscar as soluções dos problemas de cada núcleo social”, disse.

Segundo explicou o corregedor do TCE-MT, conselheiro Valter Albano, o projeto começa a funcionar a partir de março de 2015 e será desenvolvido através de reuniões com os vereadores (são 1.390 em todo o Estado) no TCE-MT “quando estarão acompanhando o julgamento de alguns processos em plenário. Em seguida estaremos debatendo sobre administração pública e as atividades parlamentares dos vereadores. O que o Tribunal pretende com essa aproximação com as Câmaras municipais é melhorar tanto as atividades de orientação como o trabalho dos vereadores em prol da sociedade. Acredito que através das Câmaras municipais vamos fazer a grande transformação cultural em Mato Grosso”, comentou Albano.

O conselheiro Sergio Ricardo elogiou a iniciativa do TCE-MT no intuito de “dar fôlego às pessoas que estão na ponta, trabalhando por Mato Grosso no enfrentamento da realidade local. E por isso é preciso investir na capacitação dos vereadores”, disse.



Abertura das capacitações na cidade de Sorriso-MT

Ciclo de capacitação promove inovações e qualifica a administração pública

O Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz fez inovações em 2014, incluindo novos temas e orientando profissionais essenciais para garantir a eficiência da administração pública nos municípios mato-grossenses. Especialistas em Direito Administrativo ligados à Consultoria Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso abordaram questões relativas às maiores dificuldades na gestão das prefeituras e Câmaras municipais, responsáveis por grande parte das irregularidades detectadas nas auditorias do TCE-MT.

Foram realizados sete eventos em cidades polos de Mato Grosso que reuniram representantes dos 141 municípios. São elas: Araputanga, Rondonó-

polis, Barra do Garças, Sorriso, Cuiabá, São Félix do Araguaia e Juína. Cerca de 1.600 servidores públicos foram capacitados em 2014. Na avaliação dos técnicos do Tribunal, é preciso sempre avançar, oferecendo novos temas, abordagens diferenciadas, soluções práticas que sejam de fácil execução.

Para o secretário da Consultoria Técnica do TCE-MT, Bruno Anselmo Bandeira, um dos desafios do programa de capacitação é ampliar a participação dos gestores – prefeitos e vereadores. “Tivemos ainda uma participação muito tímida dos gestores. É preciso pensar num mecanismo que incentive um envolvimento maior deles”, diz.

A avaliação do Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz de 2014 é extremamente positiva na opinião do consultor de estudos técnicos e palestrante Edicarlos Lima Silva. “Não se consegue obviamente esclarecer todas as dúvidas nas palestras, mas o pós-evento é muito interessante. Na Consultoria Técnica a gente percebe que as dúvidas aumentam bastante. Eles ligam e fazem aquela pergunta que não conseguiram fazer no evento. É bem positivo”.

Receita Própria – Os mecanismos para incrementar a arrecadação própria foi um tema novo utilizado no Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz, uma inovação criada pelo presidente do TCE-MT,

“ *Foram realizados sete eventos em cidades polos de Mato Grosso que reuniram representantes dos 141 municípios. Cerca de 1.600 servidores públicos foram capacitados em 2014* ”

conselheiro Waldir Teis, e que foi o tema do I Fórum Municípios e Soluções realizado em março de 2014. “Foi um assunto bem absorvido pelo público. Eles precisam deixar de ter a dependência extrema das transferências de recursos estaduais e federais”, argumenta o assessor técnico e palestrante Natel Laudo da Silva.

Neste ano o TCE-MT apresentou dados preocupantes com relação à arrecadação de tributos municipal. Pesquisa com relação às contas públicas do exercício de 2012 demonstrou que, em 2012, 79 dos 141 municípios apresentaram gestão crítica em relação à receita própria, o que representa 80,85% de todo o Estado. Na classificação geral do IGF-M do TCE-MT, 33 municípios aparecem em situação crítica e outros 90 têm gestão em dificuldade, chegando a 123 municípios, ou seja 87,23%, com problemas graves na gestão pública.

Regime Jurídico dos Agentes Públicos – Ao abordar o Regime Jurídico dos Agentes Públicos (conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas que regem a sua vida funcional), Edicarlo resalta que “as fragilidades maiores estão nas prefeituras, porque existem diversas áreas que exigem servidores distintos, tais como saúde, educação, obras. São muitos servidores. Já no caso das Câmaras municipais, que são unidades administrativas menores, o problema nesse caso é menor”.

As fragilidades detectadas neste tema estão relacionadas aos direitos dos servidores e é ainda um ponto frágil das administrações públicas municipais. “Muitos servidores se frustram ao saber que os direitos existentes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não abarcam os servidores públicos, exceto se a legislação municipal prever de forma igual. A regência do vínculo de trabalho dos servidores depende das legislações municipais que regulamentam essa relação”, explica Edicarlo.

Concursos Públicos – Outro ponto abordado é a realização de concursos públicos. O consultor avalia que os concursos públicos aumentaram muito nos últimos anos. “Existiam prefeituras com muitos cargos providos por meio

de contratação temporária que deveriam ser preenchidos através de concurso público. Com a orientação permanente do TCE-MT, essa situação mudou bastante. Hoje é uma rotina nos municípios a realização de concursos públicos”.

Controle Interno – O Controle Interno é um tema considerado pelo TCE-MT como fundamental para a melhoria da gestão pública. O Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz tem levado o assunto em pauta até para que a relação entre o controlador interno e o gestor seja harmoniosa. A Consultoria Técnica do TCE-MT criou um grupo de estudos sobre o controle interno, um Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno e diversos cursos estão sendo preparados para capacitação dos profissionais.

Licitações e Contratos Administrativos – Para o secretário da Consultoria Técnica do TCE-MT, Bruno Anselmo Bandeira, a contratação pública ainda não é profissionalizada dentro das administrações, tratada apenas como um procedimento burocrático. “Ainda não é encarada de uma forma eficiente, com pessoal especializado em compras públicas. Isso acaba levando a irregularidades, então é preciso profissionalizar a área de compras governamentais”, disse.

Fiscal de Contratos – Pode ser considerado um dos temas que mais suscitam debates e dúvidas dos servidores públicos, principalmente quanto à obrigação legal de exercer a função. Bruno Bandeira lembra que essa é uma obrigação funcional e se ocorrerem problemas no processo de execução de contratos aquele servidor designado como fiscal pode ser responsabilizado. “É uma atividade importante porque a execução do contrato precisa ter um acompanhamento efetivo. A empresa pode prestar um serviço com qualidade inferior ao que foi contratado. É um tema que deve permanecer nos ciclos. É o fiscal que atesta o serviço e libera o pagamento”, conta. Em 2015 o TCE-MT terá cursos por meio de EAD para capacitar os servidores para o acompanhamento das compras públicas.

Tribunal de Contas intensifica papel de orientação com Ensino a Distância

Foram 10 edições do Ensino a Distância (EAD) do Tribunal de Contas de Mato Grosso, em 2014, sendo seis no segundo semestre. As palestras técnicas são transmitidas ao vivo pelo Portal do TCE-MT.

O EAD teve início em 2012, sendo um dos itens que compõem o Programa

de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI). Desde então, foram realizadas 57 palestras técnicas sobre os temas mais relevantes para a administração pública e também para a sociedade. Os vídeos das palestras já alcançaram mais de 20 mil acessos e podem ser encontrados pelo link <<http://ead.tce.mt.gov.br/>>.



48ª edição

Proteção Social no Estado Brasileiro

Marcos Machado

Desembargador do TJ-MT

Segundo o palestrante, entre as funções do Estado está a de buscar o atendimento às necessidades sociais básicas da população, através de garantias e ações referentes à assistência social, saúde, educação, segurança, entre outras.



EAD

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



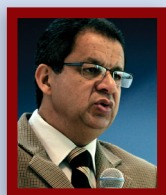
49ª edição

Contratações de Soluções em TI

Augusto Sherman

Ministro Substituto do TCU

O facilitador falou sobre o histórico de evolução da legislação. Antes, a contratação dos serviços de TI ocorria em uma única licitação e um único e grande contrato. As contratações atuais têm tomado outro rumo, no qual o planejamento é central para a solução dos problemas.



50ª edição

Regimes Próprios de Previdência Social

Otoni Gonçalves Guimarães

Auditor Fiscal da Receita Federal

O foco foi o crescimento no número de RPPS em todo o país. Em 2008 era de 1.905 e em 2014 está em 2.021. O crescimento deve ser entendido em seu contexto, pois é uma obrigação constitucional a criação dos Regimes Próprios e eles devem dar conta de resolver questões como os déficits financeiro e atuarial.



51ª edição

Aprimorar o Sistema Aplic-Cidadão

Simone Pelegrini

Auditora Pública Externa do TCE-MT

Foi apresentado o passo a passo das funcionalidades e do layout do Aplic, incluindo os campos que devem ser preenchidos para o envio de informações. Alguns dos erros mais comuns foram destacados pela palestrante, que explicou como evitar as falhas para que o gestor não seja penalizado.

**52ª edição****Questões Relevantes sobre o Processo nos Tribunais de Contas**

Odilon Cavallari de Oliveira

Auditor do TCU

Foram apresentados os principais desafios dos processos julgados pelos Tribunais de Contas e os paradigmas destes processos na atualidade.

**53ª edição****Governança Pública para o Desenvolvimento Nacional Sustentável**

Cláudio Silva da Cruz

Auditor do TCU

Em sua explanação o palestrante falou sobre as diferenças entre governança e gestão. O primeiro está ligado à direção, avaliação e decisão do que fazer e o segundo se refere ao processo de trabalho e como realizá-lo.

**54ª edição****Lei Anticorrupção (nº 12.864/2014)**

Fábio Medina Osório

Mestre em Direito Público

A Lei Anticorrupção é complexa e, em decorrência disso, Fábio Osório ressaltou que é fundamental a cooperação entre os municípios, para que as regulamentações promovidas por cada polo não sejam discrepantes.

**55ª edição****Visão Geral da Nova Contabilidade Pública e o Impacto no Controle Externo**

Leonardo Silveira do Nascimento

Especialista da STN

Através de novas regras que promovem o diálogo entre o orçamento e o patrimônio, a nova contabilidade pública representa avanços para a administração. Até então, a área contábil tem sido focada na execução. Com o novo sistema, o patrimônio recebe maior atenção, sem deixar de lado o controle do orçamento.

**56ª edição****Aprimoramento do Sistema Aplic-Cidadão**

Maria Felícia Santos da Silva e

Simone Pelegrini

Auditoras do TCE-MT

A sociedade tem o direito e o dever de intervir nas políticas públicas através do diálogo com a Administração Pública. Para tanto, é preciso que os cidadãos tenham acesso às informações relevantes a respeito da execução de contratos, avaliação das políticas públicas e todos os gastos de uma instituição.

**57ª edição****Precatórios Judiciais “Da Prática à Teoria”**

João Bosco Soares da Silva

Juiz de Direito

Os pagamentos realizados pelas Fazendas Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal devem respeitar a ordem cronológica. A regra também deve ser aplicada no caso dos precatórios judiciais.

As súmulas no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas



Natel Laudo da Silva, assessor técnico da consultoria técnica

“ As súmulas são representadas por enunciados que resumem deliberações, teses e prejulgados adotados de forma reiterada e unânime pelo colegiado ”

Com compromisso de tornar ainda mais acessíveis as decisões do Tribunal de Contas de Mato Grosso, a equipe da consultoria técnica está organizando a inscrição de súmulas. O objetivo é oferecer ao cidadão e demais especialistas conteúdos de fácil acesso aos entendimentos adotados. O trabalho atende ao objetivo nº 6 do Plano Estratégico, na iniciativa 6.1.3, que é de implantar os processos de sistematização da jurisprudência do TCE-MT.

As súmulas são representadas por enunciados que resumem deliberações, teses e prejulgados adotados de forma reiterada e unânime pelo colegiado, que possuem força normativa e compõem a jurisprudência do Tribunal de Contas. De acordo com o Regimento Interno do TCE-MT, são consideradas reiteradas as decisões no mesmo sentido e sobre a mesma matéria, emitidas no mínimo seis

vezes pelo colegiado, em processos relatados por no mínimo três conselheiros diferentes.

Têm competência para propor requerimento de inscrição de súmulas, revisão, cancelamento ou restabelecimento ao presidente do Tribunal de Contas: conselheiros, procurador de contas, conselheiro substituto e o secretário-chefe da consultoria técnica. Cabe ao presidente da instituição a iniciativa de submeter a proposição à deliberação do colegiado.

O requerimento de inscrição de súmula não deve ter apenas a indicação das decisões com teses que possam ser convertidas em enunciado. Deve conter fundamentação e instrução processual com as deliberações, teses e prejulgados adotados reiteradamente. Há a exceção de quando a deliberação tem como origem a uniformização de jurisprudência, ocasião em que poderá ser convertida em súmula

automaticamente.

Segundo o assessor técnico da consultoria, Natel Laudo da Silva, “a consultoria técnica tem papel fundamental no processo de proposição de súmula, uma vez que, além de ter competência regimental para apresentar requerimento de inscrição de um novo enunciado de súmula, todas as novas proposições para inscrição de súmula, apresentadas por outros postulantes, são encaminhadas à unidade para emissão de parecer conclusivo sobre a matéria para a qual se sugerem as deliberações reiteradas”.

Além disso, a consultoria técnica deve realizar periodicamente a consolidação das súmulas, com indicação precisa das alterações ocorridas no período, respectivo índice remissivo, por número e natureza da matéria sumulada.

No ano de 2013, a Comissão de Uniformização de Jurisprudência apreciou

proposta formulada pela consultoria técnica e propôs o requerimento de inscrição de cinco súmulas, que foram aprovadas pelo colegiado. As teses jurídicas defendidas e que passaram a ter força normativa abordaram: o ressarcimento ao erário em decorrência de pagamento de multas e juros contratuais; a criação do cargo de contador por lei e o respectivo provimento por concurso público; a responsabilidade do contador do Executivo pela contabilidade da entidade previdenciária, quando

esta não detém esse profissional em seu quadro; a exigência de, no mínimo, três propostas válidas no procedimento licitatório na modalidade convite; e o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual por um representante da administração.

Já, em 2014, foram propostas a inscrição de seis súmulas, abordando, em suma, os seguintes temas: realização de vistorias periódicas nos veículos utilizados no transporte escolar; registro analítico

obrigatório da frota e respectivo controle individualizado de custos; provimento do cargo de controlador interno por meio de concurso público; exigência de prova de regularidade junto ao INSS e FGTS, na fase de habilitação da licitação, na formalização e execução contratual, e nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação; documentos mínimos para prestação de contas de diárias; e planejamento global e anual de aquisições e uso adequado da modalidade licitatória.

Súmulas Aprovadas

SÚMULA Nº 001

O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.

SÚMULA Nº 002

O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho.

SÚMULA Nº 003

Inexistindo contador efetivo no regime próprio de previdência, a responsabilidade pela contabilidade será do contador efetivo do Poder Executivo.

SÚMULA Nº 004

No procedimento licitatório na modalidade convite são exigidas no mínimo três propostas válidas, sob pena de repetição do certame, salvo se comprovada a limitação de mercado ou o manifesto desinteresse dos potenciais fornecedores.

SÚMULA Nº 005

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim.

Propostas de Súmulas em apreciação

SÚMULA Nº 06

A Administração Pública deve realizar vistorias periódicas nos veículos utilizados no transporte escolar para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, a fim de garantir e preservar a integridade física dos alunos da rede pública de ensino.

SÚMULA Nº 07

É obrigatório o registro analítico da frota e a promoção do controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo.

SÚMULA Nº 08

O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno.

SÚMULA Nº 09

A Administração Pública deve exigir a prova de regularidade junto ao INSS e FGTS na contratação de pessoa jurídica, tanto na fase de habilitação licitatória, quanto na formalização e na execução contratual, e também nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

SÚMULA Nº 10

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

SÚMULA Nº 11

A Administração Pública deve planejar as aquisições a serem realizadas no exercício, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas.

TCE-MT participa do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa

Oferecer aos cidadãos, fiscalizados, servidores e membros dos Tribunais de Contas a jurisprudência do controle externo de forma sistematizada e transparente é um dos deveres das Cortes de Contas. Para tanto, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem participado do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência (CPSJ) do Instituto Rui Barbosa (IRB), presidido pelo conselheiro e presidente do TCE-MT, Waldir Júlio Teis.

O IRB definiu no Plano Estratégico de Longo Prazo e nas Ações para a Gestão 2014/2015 do CPSJ-IRB, dentre outras iniciativas, as diretrizes do controle externo para a sistematização da jurisprudência dos Tribunais de Contas. A construção das diretrizes contou com o apoio do secretário-chefe da Consultoria Técnica do TCE-MT, Bruno Anselmo Bandeira, assessorando o presidente do Comitê, conselheiro Waldir Teis, e ainda do assessor

técnico Natel Laudo da Silva, membro do CPSJ.

De acordo com Bruno Anselmo, “dentre os principais objetivos junto ao IRB está o estabelecimento de diretrizes nacionais para a sistematização da jurisprudência dos Tribunais de Contas, visando proporcionar maior transparência às teses jurídicas adotadas pelas cortes e, consequentemente, propiciar maior segurança jurídica aos fiscalizados e agentes que atuam no controle externo”.

Com a implementação dessas diretrizes será possível ao cidadão, aos fiscalizados e aos agentes do controle externo recuperar, de forma ágil e eficiente, informação de qualidade quanto às teses jurídicas e entendimentos técnicos adotados pelas Cortes de Contas no julgamento dos processos de sua competência. “As diretrizes propostas ainda irão passar pelo crivo dos Tribunais de Contas para que

“ Dentre os principais objetivos junto ao IRB está o estabelecimento de diretrizes nacionais para a sistematização da jurisprudência dos Tribunais de Contas ”



Reunião do Comitê de Jurisprudência do IRB, presidido pelo conselheiro Waldir Teis, com a participação de Bruno Anselmo Bandeira e Natel Laudo da Silva, ambos da Consultoria Técnica do TCE-MT, durante o IV Encontro da Atricon

possam contribuir na sua elaboração, e, somente após essa etapa, serão aprovadas pelo IRB”, explicou Bruno Anselmo.

Uma das diretrizes consiste na necessidade de os tribunais elaborarem ementas que contenham o resumo das teses jurídicas adotadas no julgamento dos processos de contas. Para tanto, o CPSJ-IRB vai produzir um documento referencial para a elaboração das ementas e disponibilizará um programa de capacitação aos servidores dos Tribunais de Contas voltado para esse tema.

O III Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas – JurisTCs, realizado em Fortaleza-CE, entre os dias 22 e 24 de outubro de 2014, organizado pelo Tribunal de Contas do Ceará com apoio do

CPSJ do IRB, discutiu o tema e definiu uma Carta de Intenções aos Tribunais de Contas, alinhada à proposta de diretrizes nacionais.

O Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa é presidido pelo conselheiro do TCE-MT, Waldir Teis, e tem como membros: Natel Laudo da Silva, do TCE-MT, Fabiano Valle Barros, do TCE-ES, George Brasil Paschoal Pitsica, do TCE-SC, Giovana Benevides Sales Araújo, do TCE-PR, Guilherme Barbosa Netto, do TCU, Khenia Rúbia Franco Nunes, do TCE-TO, Raimundo Lustosa de Melo Filho, do TC-DF, Marlene Silveira de Oliveira, do TCE-BA e Túlio M. Martins, do TCE-MG.

Ações planejadas pelo CPSJ-IRB para a gestão 2014/2015

Iniciativa

Apoiar a implantação do processo de sistematização e divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

- Ação 1.** Definir diretrizes para a política, a estrutura e o serviço de jurisprudência dos Tribunais de Contas.
- Ação 2.** Definir os requisitos mínimos para solução tecnológica do sistema de jurisprudência dos Tribunais de Contas.
- Ação 3.** Definir conceitos, requisitos e padrões para elaboração de ementas e outros resumos de jurisprudência.
- Ação 4.** Elaborar programa de capacitação dos servidores dos Tribunais de Contas sobre ementas e outros resumos de jurisprudência.
- Ação 5.** Promover estudos para adoção de vocabulário de controle externo a ser utilizado como referência pelos Tribunais de Contas.
- Ação 6.** Apoiar a realização dos Encontros JurisTCs de 2014 e 2015 em parceria com os Tribunais de Contas.
- Ação 7.** Promover estudos para o desenvolvimento de solução tecnológica agregadora para a divulgação da jurisprudência dos Tribunais de Contas.
- Ação 8.** Propor instrumentos para divulgação da jurisprudência visando estimular o controle social (ex.: informativos e boletins de jurisprudência).

Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios de Mato Grosso é atualizado com inovações



O Tribunal Pleno aprovou a atualização dos indicadores no dia 2 de dezembro

O Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM), desenvolvido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso para mensurar a qualidade da gestão fiscal dos municípios do Estado, foi atualizado e aprovado na sessão ordinária do dia 2 de dezembro. Lançado inicialmente em outubro de 2013, o IGFM-MT/TCE apura e dissemina informações sobre a eficácia fiscal no equilíbrio das receitas e despesas. A nova proposta consta na Resolução Normativa nº 29/2014 e apresenta novidades. Para os municípios que possuem Regime Próprio de Previdência (RPPS) será utilizado um sexto índice do resultado orçamentário do RPPS. Já quanto aos critérios para apuração dos resultados dos índices também houve modificações. Nos índices de Receita Própria Tributária e do Custo da Dívida, os municípios serão avaliados por agrupamento populacional (cinco grupos) com a finalidade de pro-

mover a equidade entre os municípios.

O programa que oficializa o indicador foi coordenado pelo conselheiro Valter Albano, com a contribuição da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), da Secretaria de Tecnologia da Informação e dos conselheiros substitutos Luiz Henrique Lima, Ronaldo Ribeiro e Isaías Lopes da Cunha.

O IGFM-MT/TCE é apurado de acordo com os resultados dos índices de cada município, e os índices são consolidados com base nas informações e dados mensais e tempestivos enviados pelas unidades gestoras por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic). O processamento do indicador é realizado no primeiro dia útil após o término do prazo para envio da carga mensal de dezembro do Sistema Aplic-Cidadão e sua manutenção evolutiva é de competência e responsabilidade

“ *Significativa contribuição do TCE de Mato Grosso para dar um novo impulso à gestão pública* ”

técnica da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-MT.

Ao apresentar a proposta do indicador, o conselheiro Valter Albano ressaltou o valioso instrumento criado exclusivamente pelo TCE-MT para orientar os gestores na busca pela melhoria da gestão fiscal. “O indicador reflete a situação do município e colabora para as transformações em seus territórios”, disse. Para o conselheiro Antonio Joaquim esta é uma significativa contribuição do TCE de Mato Grosso para dar um novo impulso à gestão pública. “Avaliar os indicadores demonstra que não importa apenas quanto foi investido, e sim a qualidade que deve prevalecer”, lembrou Antonio Joaquim. O conselheiro José Carlos Novelli ressaltou a importância do IGFM-MT/TCE como ferramenta de controle externo e social, “uma vez que esta Corte de Contas está oferecendo à sociedade mais um meio de acompanhar a eficiência dos atos dos gestores”, disse.

O cálculo é feito por softwares, o que garante a impessoalidade. O avanço em tecnologia social é possível devido à preocupação com a modernização institucional que garantiu ferramentas de tecnologia da informação, como o Business Intelligence (B.I.).

Assim, foi possível graças às iniciativas do planejamento estratégico que buscam reforçar o parque tecnológico e implantar sistema de redundância de tecnologia da informação. “O objetivo é estimular a

cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que possibilitem o aperfeiçoamento das decisões quanto à aplicação dos recursos públicos. Assim como o IGF já era utilizado pelo órgão de controle externo no julgamento das contas”, anunciou o presidente do TCE-MT, Waldir Júlio Teis.

A necessidade de criação de um índice específico para Mato Grosso se deu porque os dados utilizados pelo Índice Firjan são informações já consolidadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e por isso ficavam intempestivas para auxiliar na análise das contas anuais. O bom desempenho em políticas públicas em saúde e educação, por exemplo, está relacionado à organização da gestão quanto à rigidez orçamentária. A desorganização gerencial pode limitar as possibilidades de caminhos alternativos para que os municípios possam alcançar os objetivos econômicos e sociais esperados pela população. “O que o Tribunal de Contas busca é garantir melhorias nos serviços que chegam às pessoas e, para isso, estamos avaliando criteriosamente a aplicação dos recursos públicos”, explicou o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima.

O Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios é composto por seis índices, aplicáveis aos municípios que instituíram o Regime Próprio de Previdência, e cinco índices aos municípios que não instituíram:

- Receita Própria Tributária: referente à capacidade de arrecadação



O conselheiro Valter Albano da Silva apresentou a proposta em plenário



O presidente Waldir Teis ressaltou a importância da responsabilidade administrativa

de cada município. Indica o grau de dependência das transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Significa o percentual de receita própria tributária em relação ao montante da receita corrente líquida.

- Despesa com Pessoal: representa quanto os municípios comprometem da sua receita corrente líquida com o pagamento de pessoal.
- Liquidez: Revela a capacidade da Administração de cumprir com seus compromissos de pagamentos imediatos com terceiros. Significa o grau de disponibilidade (menos RPPS) em relação ao passivo financeiro.
- Investimentos: acompanha o total de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida.
- Custo da Dívida: avalia o comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortização de empréstimos contraídos em exercícios anteriores.
- Resultado Orçamentário do RPPS:

verifica o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), quando instituído pelo município. Demonstra quanto o fundo de previdência é superavitário ou deficitário.

Para cada índice foi estabelecido um peso com relação ao indicador final

- Quando o município instituiu o Regime Próprio de Previdência:
 - Para os índices da Receita Própria Tributária, da Despesa com Pessoal, de Investimentos e de Liquidez, o peso é de 20%.
 - Para os índices do custo da dívida e do Resultado Orçamentário do RPPS, o peso é de 10%.
- Quando o município não instituiu o Regime Próprio de Previdência:
 - Para os índices da Receita Própria Tributária, da Despesa com Pessoal, de Investimentos e de Liquidez, o peso é de 22,222%.
 - Para o índice do custo da dívida, o peso é de 11,111%.

“ O bom desempenho em políticas públicas em saúde e educação, por exemplo, está relacionado à organização da gestão quanto à rigidez orçamentária ”

Quantidade de Municípios por Classificação

	2011	2012	2013
A - Gestão de Excelência	9	6	2
B - Boa Gestão	50	61	35
C - Gestão em Dificuldade	55	51	67
D - Gestão Crítica	27	22	37
TOTAL	141	140	141

* O município de São Pedro da Cipa não enviou o Aplic em 2002

“ A
necessidade de
criação de um
índice específico
para Mato Grosso
se deu porque os
dados utilizados
pelo Índice Firjan
são informações
já consolidadas
pela Secretaria do
Tesouro Nacional,
e por isso ficavam
intempestivas
para auxiliar na
análise das contas
anuais ”

Relação dos 20 melhores municípios quanto à classificação do IGFM-MT/TCE

Município Ranking	2011	2012	2013
Matupá	84	52	1
Paranaíta	23	2	2
Nova Santa Helena	5	1	3
São Félix do Araguaia	47	38	4
Figueirópolis D' Oeste	4	7	5
Santa Rita do Trivelato	46	35	6
Lucas do Rio Verde	1	3	7
Vera	25	27	8
Tapurah	12	15	9
Lambari D'Oeste	56	72	10
Jangada	8	31	11
Água Boa	15	12	12
Cotriguaçu	17	20	13
Tabaporã	66	11	14
Alto Araguaia	77	63	15
Nova Mutum	6	6	16
São José do Rio Claro	51	17	17
Alto Paraguai	65	70	18
Sorriso	13	8	19
Alto Taquari	40	62	20

Relação dos 20 piores municípios quanto à classificação do IGFM-MT/TCE

Município Ranking	2011	2012	2013
Nortelândia	48	91	123
São Pedro da Cipa	119	141	124
Nova Bandeirantes	118	96	125
Cáceres	131	133	126
Planalto da Serra	106	65	127
Nova Olímpia	124	124	128
Várzea Grande	128	136	129
Alto Boa Vista	135	138	130
Juara	133	130	131
Bom Jesus do Araguaia	114	100	132
Poconé	123	120	133
Diamantino	122	108	134
Cocalinho	127	122	135
Novo Santo Antônio	111	139	136
Rosário Oeste	136	131	137
Novo Horizonte do Norte	117	119	138
Dom Aquino	138	132	139
Chapada dos Guimarães	141	128	140
Araguainha	140	140	141

Auditoria aponta que 70% dos municípios possuem controle interno satisfatório



Bruno Bandeira, secretário da Consultoria Técnica, ministra palestra aos controladores internos

O Tribunal de Contas de Mato Grosso apresentou relatório de auditoria especial de avaliação dos sistemas de controle interno do Poder Executivo dos municípios. Sob a relatoria do conselheiro relator Valter Albano, o documento traz um diagnóstico aprofundado sobre o tema e sugere ações visando ao fortalecimento e efetividade do trabalho realizado pelos controladores internos.

Os itens avaliados dizem respeito à implantação, às atribuições e à independência das Unidades de Controle Interno (UCI) na estrutura organizacional e de governança corporativa do Poder Executivo. Outro aspecto avaliado foi a existência e a adequação das normas de rotina e de procedimentos de controle dos sistemas administrativos da organização.

O diagnóstico constatou que 70% dos municípios mato-grossenses apresentaram um resultado adequado ou sa-

tisfatório à implantação do controle interno com relação ao indicador geral de avaliação. “Podemos afirmar que o Poder Executivo desses municípios atendeu aos requisitos mínimos de implantação do controle interno exigidos por este Tribunal”, afirmou o relator, Valter Albano.

Por outro lado, há desafios ainda a serem enfrentados. Entre eles o relator destacou que devem ser realizadas auditorias internas frequentes. “Trata-se de avaliações internas que podem subsidiar os gestores na tomada de decisões, pois os controladores internos são parceiros fundamentais da administração pública que podem ser mais bem utilizados em suas funções”, ponderou Albano.

Na avaliação realizada, apenas 40% dos municípios obtiveram um resultado satisfatório em relação à execução das auditorias internas, sendo 60% com resultado insatisfatório.

“ O diagnóstico constatou que 70% dos municípios mato-grossenses apresentaram um resultado adequado ou satisfatório à implantação do controle interno com relação ao indicador geral de avaliação ”

“ O relatório técnico foi resultado da auditoria especial realizada pela Comissão Técnica Especial instituída pela Portaria 56/2013, para promover a avaliação dos sistemas de controle interno, através de questões próprias e formuladas a partir das normas e jurisprudência do TCE-MT ”

O relatório técnico foi resultado da auditoria especial realizada pela Comissão Técnica Especial instituída pela Portaria 56/2013, para promover a avaliação dos sistemas de controle interno, através de questões próprias e formuladas a partir das normas e jurisprudência do TCE-MT. O trabalho da comissão é resultado de um histórico de ações que o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem tomado desde 2008, a fim de fortalecer o controle interno.

Os resultados do relatório de auditoria especial de avaliação dos sistemas de controle interno do Poder Executivo dos municípios foram apresentados durante evento de capacitação a cerca de 100

controladores internos de MT, realizado no dia 28/11. O evento ocorreu na Escola Superior de Contas e ainda teve como objetivo debater ações para a melhoria deste trabalho nas organizações municipais.

O presidente da Associação dos Controladores Internos dos Municípios, Heberth Villarruel, elogiou a iniciativa do TCE-MT em realizar a capacitação. “A preocupação em orientar atende aos anseios destes profissionais e reconhecemos no TCE-MT um parceiro no fortalecimento do controle interno”, afirmou.

O relatório de auditoria no controle interno foi apresentado ao pleno do TCE-MT na sessão do dia 25/11 e aprovado por unanimidade.

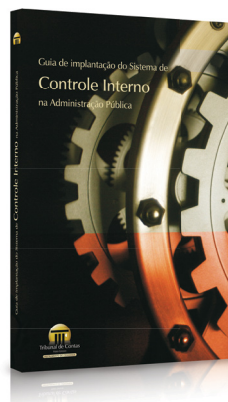
TCE-MT realiza ações buscando melhorias no controle interno dos municípios

Em 2008 foi instituído um cronograma de adequação e implementação do controle interno nos municípios a ser cumprido em cinco anos e ainda foi elaborado o ‘Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno’. Passados os cinco anos de duração do cronograma, em 2013 foi realizada a auditoria, a fim de apresentar o diagnóstico do cumprimento e traçar ações futuras.

Desde 2007, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem realizado ações voltadas à implementação e fortalecimento do controle interno nos 141 municípios de Mato Grosso.

Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno – Está disponível para downloads no Portal do

TCE-MT: <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/GuiaDeControleInterno/index.html>>. O material foi produzido pela Consultoria Técnica, com o objetivo de instruir os gestores públicos para a estruturação das atividades de controle interno, orientando o desenvolvimento do ‘Manual de Rotinas e Procedimentos de Controle’.



SAIBA MAIS:

- Resolução Normativa nº 33/2012, que aprova padrões e prazos de envio dos pareceres da Unidade Central de Controle Interno. <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00034669/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%20033_2012.pdf>
- Relatório de auditoria especial no controle interno dos municípios de MT <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/81159/ano/2014>>

Gestores devem estar adequados às novas regras da contabilidade pública em 2015



Projeto-piloto do TCE-MT para adequação às novas regras contou com 16 municípios

Todos os órgãos públicos dos 141 municípios de Mato Grosso devem estar adequados às novas regras da contabilidade pública em 2015. A exigência é da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a fiscalização da aplicação é de responsabilidade do controle externo. Desse modo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem realizado, desde 2009, capacitações sobre o tema aos seus fiscalizados, além da elaboração e divulgação de material orientativo.

A estratégia para implantação da nova contabilidade aplicada ao setor público teve um processo de transição. Assim, o controle externo continuou recebendo as prestações de contas no layout antigo do Aplic e ao mesmo tempo foi disponibilizada em ambiente de teste a versão do Aplic já adaptada à nova contabilidade pública, a qual foi aderida por 16 municípios. O cronograma de adequação foi definido pela Resolução Normativa 03/2012, contendo os procedimentos contábeis patrimoniais e específicos.

As novas regras da contabilidade

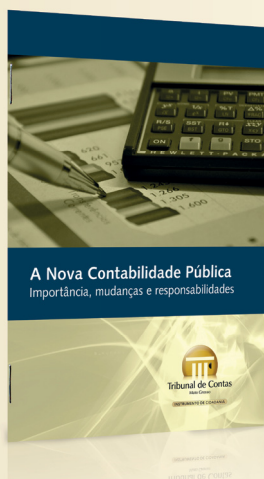
pública surgiram para darem conta da mudança dos sistemas utilizados. Anteriormente os sistemas permitiam à contabilidade pública fazer balanços financeiros e orçamentários apenas uma vez ao ano, agora é possível aos profissionais emitir o balanço a qualquer momento. Segundo o assessor do TCE-MT, esta evolução tem um impacto positivo, pois é possível ao gestor identificar o erro e corrigi-lo antes que ele venha a causar dano ao erário.

Um dos exemplos para compreender como as alterações têm impactos positivos na administração pública é o caso do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Até então, O IPTU não era contabilizado como um crédito para, posteriormente, ser abatido. A partir das padronizações novas, o IPTU será contabilizado como um crédito, do qual o gestor deve não somente prestar contas, como também relatar o valor arrecadado minuciosamente.

As novas regras promovem o diálogo entre o orçamento e o patrimônio, bem como a nova contabilidade pública re-

“ O cronograma de adequação foi definido pela Resolução Normativa 03/2012, contendo os procedimentos contábeis patrimoniais e específicos ”

“ Com a nova contabilidade, é possível ao gestor identificar o erro e corrigi-lo antes que ele possa causar danos ”



A cartilha sobre as Novas Regras da Contabilidade Pública, elaborada pelo TCE-MT, pode ser acessada pelo link: <<http://www.tce-mt.gov.br/uploads/flipbook/ANovaContabilidadePublica/index.html>>

presenta avanços para a administração. Até então, a área contábil estava focada na execução. Com o novo sistema, o patrimônio recebe maior atenção, sem deixar de lado o controle do orçamento. Por essa razão, a forma de organização tem alterações importantes e os responsáveis e corresponsáveis pelas gestões de órgãos públicos precisam se adaptar.

Para atender aos parâmetros exigidos na área contábil, a STN ainda elaborou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), adequado aos dispositivos

legais vigentes, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP), aos padrões internacionais de Contabilidade do Setor Público e às regras e procedimentos de Estatísticas de Finanças Públicas reconhecidas por organismos internacionais.

A minuta do novo plano de contas e da tabela de eventos contábeis do Sistema Aplic foi apresentada pelo TCE-MT à Associação dos Municípios Mato-Grossenses e prestadoras de serviços de locação de software e assessoria contábil em 2013.

Projeto-piloto apresenta as normas contábeis

Em 2014, gestores de 16 municípios do Estado assinaram convênio com o Tribunal de Contas de Mato Grosso para o projeto-piloto de adequação às novas regras da contabilidade pública. Foram oferecidas capacitações e orientações, para o envio de informações ao TCE-MT dentro de parâmetros internacionais das normas contábeis. A iniciativa do Tribunal de Contas em adequar a contabilidade pública às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional contou com a adesão espontânea por parte dos gestores. De acordo com o assessor de Desenvolvimento do Controle Externo, Joel Bino do Nascimento Junior, “os fiscalizados aderiram às orientações do TCE-MT espontaneamente, o que mostra que entenderam a relevância do tema e como o controle externo pode auxiliar para melhorar a contabilidade pública”.

Os fiscalizados que aderiram ao projeto-piloto são: Prefeituras de Rondonópolis, Pontes e Lacerda, Itiquira, Cláudia, São José do Rio Claro, Nova Mutum, Ipiranga do Norte,



Joel Bino do Nascimento Junior, assessor de Desenvolvimento do Controle Externo

Tangará da Serra, Sinop, Juína, Santo Antonio do Leste, São José do Povo, Primavera do Leste, Alto Paraguai, Nova Nazaré e ainda a Câmara de Rondonópolis e o Regime Próprio de Previdência Social de Sinop.

SAIBA MAIS:

Leia a íntegra das Portarias do MF nº 184 <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortME_184_2008.pdf> e da STN nº 136 <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_136_2007.pdf>

UM TRIBUNAL NOTA

90



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

Os processos com
Certificação ISO 9001 são:

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



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



Tribunal de Contas
Mato Grosso

Comissão de Gestão da Qualidade define melhorias e ações de sustentabilidade



Comissão de Gestão de Qualidade se reúne com o presidente Waldir Júlio Teis

A preocupação com as questões socioambientais levou o Tribunal de Contas de Mato Grosso a implementar ações voltadas à melhoria da eficiência energética. Uma das medidas adotadas é a instalação de luminárias LED, mais econômicas, em substituição às lâmpadas comuns. Foram realizadas melhorias no Plenário Virtual e no Diário Oficial de Contas. Os avanços foram implementados a partir do trabalho da Comissão de Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade dos processos certificados pela ISO 9001-2008, criada por meio da Portaria 022/2014.

Agora é possível colocar em pauta processos em bloco no Plenário Virtual, assim como já acontece na sessão presencial. No caso do Plenário Virtual, podem passar pela votação em bloco processos de aposentarias e representações desde que atendam aos critérios previstos no

Regimento Interno do TCE-MT. Assim os blocos devem ser compostos por: processos de um mesmo relator, cujo teor seja semelhante e tenha harmonia de entendimento entre parecer do Ministério Público de Contas, parecer da equipe técnica e voto do relator.

Outra ação relevante foi implementada no Diário Oficial de Contas (DOC). Diante do grande número de matérias enviadas fora da formatação correta, a Secretaria do Tribunal Pleno do TCE-MT elaborou uma nota orientativa com um passo a passo para envio de matéria, contendo ainda alertas dos erros mais frequentes. Por exemplo: as matérias devem ser enviadas em BrOffice, não podem conter imagens nem notas de rodapé ou cabeçalho. A ação educativa levou à redução de 80% de matérias com erro que antes eram devolvidas para adequação.



“ Todos os seis processos do TCE-MT que receberam a certificação ABNT NBR ISO 9001:2008 estão passando por avaliações internas, a fim de dar continuidade às melhorias ”

As ações voltadas à melhoria da eficiência energética são realizadas pela Coordenadoria do Núcleo de Patrimônio. A troca de lâmpadas comuns, que consomem mais energia, por modelos mais econômicos, as lâmpadas de LED, teve início este ano a partir do trabalho da Comissão. Em 2014 foram instaladas 110 Luminárias de LED, sendo 40 delas com sensor de presença, no subsolo do Edifício Marechal Rondon.

Nesse sentido, a presidente da Comissão, Cristina Botti de Moura, explicou que “a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela instituição é uma meta que já existia, mas com o padrão de excelência e a metodologia adotada é possível tornar as metas reais e os exemplos disso já vêm ocorrendo com o envolvimento de equipes de todas as unidades”. A comissão, cujo Representante da Direção (RD) é o secretário-geral da Presidência, Emanuel Gomes Bezerra Junior, realizou, entre os

dias 26 e 29 de maio, Auditoria Interna dos processos já certificados e identificou alguns pontos a serem melhorados. E posteriormente, em 27/08/2014, foi realizada reunião de Análise Crítica do Sistema de Gestão da Qualidade, com o presidente do TCE-MT.

Todos os seis processos do TCE-MT que receberam a certificação ABNT NBR ISO 9001:2008 estão passando por avaliações internas, a fim de dar continuidade às melhorias. Estão nas seguintes Unidades Gerenciais: Corregedoria-Geral (Processo: SGP); Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (Processo: Geo-Obras); Secretaria-Geral do Pleno (Processos: DOC e Plenário Virtual); Assessoria Especial de Desenvolvimento do Controle Externo (Processo: Auditoria Informatizada de Contas) e Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional (Processo: GPE).

PLENÁRIO VIRTUAL

DOC
Diário Oficial de
Contas TCE-MT



Luminárias LED, mais econômicas, substituem as lâmpadas comuns

Ministério Público de Contas realiza concurso público



A solenidade de posse dos novos analistas de contas foi realizada no Espaço Cultural Liu Arruda

O maior patrimônio de uma instituição pública são seus servidores. Sem o empenho e a dedicação deles, qualquer investimento financeiro será ineficiente. Por ser uma instituição nova, com apenas cinco anos em Mato Grosso, o Ministério Público de Contas tinha apenas os quatro procuradores de contas concursados. O corpo técnico e jurídico era composto por servidores comissionados e cedidos pelo TCE-MT. Em outubro de 2014, o MPC-MT deu um passo importante, com a posse dos primeiros servidores efetivos.

Os 12 analistas de contas – especialidade Direito, aprovados no concurso público realizado em 2013 foram empossados em solenidade realizada no Espaço Cultural Liu Arruda, no Tribunal de Contas de Mato Grosso, na manhã do dia 8 de outubro.

Na oportunidade, o procurador-geral de contas, William de Almeida Brito Júnior, ressaltou o que ele chamou de

dia histórico para a instituição. “Para o MPC-MT é uma vitória muito importante empossar os primeiros servidores concursados. Agradecemos o apoio incondicional da Mesa Diretora do TCE-MT que, desde 2009, tem cooperado para o fortalecimento do MP de Contas”.

Uma das novas servidoras é Giordana Neiva Silva. Ela disse que a posse significou muito para ela, pois espera seguir os passos da mãe, que é servidora de carreira do TCE-MT. “É muito tempo estudando, muito tempo abdicando de bastante coisas. É uma vitória, mas não quero parar, estou num ritmo muito bom. Aprendi com minha mãe a gostar muito disso aqui e tenho a expectativa de dar orgulho a ela e à sociedade”.

Concurso do MPC-MT – Em 2013, o Ministério Público de Contas criou uma comissão especial para a realização do concurso. Além dos membros do MPC-MT, a comissão teve representantes do Ministério Público Estadual (MPE),

“ Nossa
intenção é a
profissionalização
dos nossos trabalhos
e o respeito à
Constituição Federal,
que determina que
o ingresso ao serviço
público seja por meio
de concurso ”

Tribunal de Contas (TCE-MT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MT) e da Auditoria-Geral do Estado (AGE).

Para realizar o concurso, a comissão escolheu a Fundação Carlos Chagas, uma das maiores e mais bem recomendadas instituições do país. Com a grande divulgação nos meios de comunicação e com a credibilidade da empresa realizadora, cerca de dois mil candidatos se inscreveram para o certame.

Para o presidente da Comissão do Concurso, procurador de contas Gustavo Coelho Deschamps, esta foi uma grande oportunidade para os profissionais do Direito interessados em fazer parte da equipe de um órgão novo, moderno e promissor. “Na primeira etapa do concurso,

ficamos satisfeitos com a grande adesão, pois tivemos candidatos de diversas partes do Brasil”, disse.

As provas foram realizadas na manhã do dia 1º de dezembro de 2013 em Cuiabá. Cada candidato teve até quatro horas para responder às 70 questões discursivas e dissertativas. Tudo ocorreu sem incidentes nem imprevistos. No dia 21 de janeiro de 2014 saiu o resultado preliminar com 56 candidatos classificados. Conforme o edital, foram disponibilizados dois dias para recursos.

A nomeação ocorreu em setembro de 2014, com posse no dia 8 do mês seguinte. Os aprovados foram designados para os gabinetes dos procuradores de contas do MPC-MT e estão prestando asses-

soria direta, ajudando na elaboração de minuta de pareceres de julgamento das contas, de denúncias, diligências, recursos, representações e outras atribuições da atividade de fiscalização dos órgãos públicos estaduais e dos 141 municípios mato-grossenses.

De acordo com o procurador-geral de contas William de Almeida Brito Júnior, o empenho em realizar um concurso de nível nacional vai resultar em mais qualidade para os serviços oferecidos à sociedade. A meta é empossar outros oito analistas de contas em 2015. “Nossa intenção é a profissionalização dos nossos trabalhos e o respeito à Constituição Federal, que determina que o ingresso ao serviço público seja por meio de concurso”.

Eleito novo procurador-geral para o biênio 2015-2016

O Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas elegeu, no dia 23 de outubro, o procurador Gustavo Coelho Deschamps para comandar a instituição no biênio 2015-2016. Na oportunidade, William de Almeida Brito Júnior foi designado para continuar na nova gestão do MPC-MT, desta vez como procurador-geral substituto.

Gustavo Deschamps assume a Procuradoria-Geral de Contas pela segunda vez. Durante a eleição ele ressaltou que em sua segunda gestão vai continuar os avanços conquistados pelos outros gestores do MPC-MT. “Pretendemos continuar o trabalho de fortalecimento institucional inspirado no Plano Estratégico de Longo Prazo, priorizando, nesta oportunidade, a proatividade”, disse o procurador-geral eleito.

O atual procurador-geral de contas, William Brito Júnior, falou sobre a importância da alternância da gestão para a qualidade do trabalho e enfatizou que a parceria com o TCE-MT vai continuar. “O Ministério Público de Contas é parceiro do Tribunal de Contas e sempre será, pois é uma unidade

fundamental para que o TCE exerça com plenitude e eficiência suas atribuições”, disse William Brito Júnior.

Gustavo Deschamps – O procurador de Contas Gustavo Deschamps foi nomeado em 2009 após passar por concurso de provas e títulos. Na oportunidade, assumiu como primeiro procurador-geral, no biênio 2009-2010. “O desafio inicial foi estruturar e organizar o MP de Contas porque nós iniciamos tudo do zero. Tivemos, no primeiro momento, que montar a estrutura necessária para exercer as funções perante ao TCE e organizar os nossos procedimentos internos. Conseguimos atender essa demanda com qualidade e celeridade”.

O novo mandato apresenta uma instituição diferente, com servidores efetivos, autonomia financeira e orçamentária, estrutura física melhorada e a elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo do MPC-MT, que vai definir os rumos para os próximos seis anos. “Nossa gestão será baseada nesse planejamento estratégico, em especial na atividade finalística de proatividade

que estamos desenvolvendo em diálogo com todos os membros do Tribunal de Contas de Mato Grosso”.

A posse da nova gestão do Ministério Público de Contas será em fevereiro de 2015 durante sessão especial do Tribunal de Contas de Mato Grosso.



Gustavo Deschamps assume a Procuradoria-Geral de Contas pela segunda vez.

Resoluções da Atricon buscam o aperfeiçoamento do controle externo brasileiro

Membros e técnicos do TCE-MT participaram ativamente da construção das diretrizes

Dar respostas mais rápidas e corresponder aos anseios da sociedade. É o que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) espera alcançar com a aprovação de 11 resoluções orientativas durante a realização do IV Encontro Nacional dos TCs, realizado em agosto deste ano em Fortaleza.

“A definição dos temas que iriam nortear essas diretrizes pelo aperfeiçoamento do controle externo brasileiro foi feita em reunião do Conselho Deliberativo da Atricon, onde comissões temáticas foram constituídas para debater amplamente os assuntos e construir suas respectivas resoluções”, explicou o presidente da associação, conselheiro Valdecir Pascoal (TCE-PE).

As diretrizes foram então construídas pelas comissões temáticas que, em duas reuniões – realizadas em Cuiabá e em Teresina nos meses de abril e junho de 2014, respectivamente – debateram e elaboraram o texto, inclusive abrindo período para a apresentação de emendas.

O trabalho foi coordenado pelo vice-presidente da Atricon, conselheiro Valter Albano (TCE-MT) e teve a participação da secretária de Planejamento, Integração e Coordenação TCE-MT, Risodalva Castro, e Paula Palma Fontes, na coordenação geral. Ainda na equipe de coordenação, participou a conselheira substituta Jaqueline Jacobsen Marques, do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

As resoluções e diretrizes de controle externo que devem ser usadas nos processos de autoavaliação e de aprimoramento dos produtos e serviços dos Tribunais de Contas referem-se aos temas listados no quadro ao lado.

Diversos servidores do Tribunal de Contas de Mato Grosso também participaram da elaboração dessas resoluções e diretrizes: Victor Augusto Godoy e Narda Consuelo (Temática 1); Risodalva Castro, Paula Palma Fontes e o procurador de contas Alisson Alencar e o conselheiro Valter Albano na coordenação (Temática 2); conselheira substituta Jaqueline Ja-

“ As diretrizes foram então construídas pelas comissões temáticas que, em duas reuniões – realizadas em Cuiabá e em Teresina nos meses de abril e junho de 2014, respectivamente – debateram e elaboraram o texto, inclusive abrindo período para a apresentação de emendas ”



Plenária para deliberação das 11 resoluções orientativas da Atricon com a participação do TCE de Mato Grosso

cobsen, Laura Helena Figueró, Carmem Hornick (Temática 3); conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro e Bruno Anselmo Bandeira (Temáticas 4 e 5); conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, Américo Correa e Janayna Cajueiro (Temática 6); Volmar Bucco Júnior (Temática 7); Naíse Godoy Freire (Temática 9); conselheiro Valter Albano, conselheiro substituto Moisés Maciel, Risodalva Castro, Victor Augusto Godoy, Narda Consuelo, Carmem Hornick e Volmar Bucco Junior (Temática 10) e o conselheiro Valter Albano, a conselheira substituta Jaqueline Jacobsen Marques, o conselheiro substituto Moisés Maciel e os técnicos Risodalva Castro, Victor Augusto Godoy, Narda Consuelo, Carmem Hornick e Volmar Bucco Junior (Temática 11).

O Projeto – A ideia de constituir resoluções orientativas com a finalidade

de uniformizar os procedimentos de atuação dos Tribunais de Contas do Brasil surgiu de análise do diagnóstico do Projeto de Qualidade e Agilidade do Controle Externo.

Criado em 2012, o projeto finalizou a primeira avaliação dos TCs em 2013, quando o diagnóstico foi publicado. Exatos 28 Tribunais de Contas aderiram a essa fase, que revelou diversos pontos de melhoria às instituições de controle externo. Para se ter uma ideia, no caso dos cumprimentos de prazos no julgamento de processos, de apreciação de denúncias e de respostas às consultas, identificou-se que nenhum dos TCs atendia plenamente aos critérios definidos – 36% atendiam parcialmente e 64% não atendiam a nenhum deles.

“O Projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo é prioridade da Atricon, motivo pelo qual sua revisão e atualização

têm sido realizadas de maneira séria e qualificada, em atendimento aos padrões internacionais de controle”, observou o conselheiro presidente Valdecir Pascoal.

Em 2014, além de ter aprovado as 11 resoluções orientativas, a Atricon voltou a reunir membros da diretoria e conselho deliberativo, presidentes e presidentes eleitos dos Tribunais de Contas, conselheiros, conselheiros substitutos, procuradores de contas e técnicos das áreas de controle externo, planejamento e comunicação social. O desafio agora é realizar, em 2015, a segunda fase do Projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo, reavaliando os serviços oferecidos pelos Tribunais de Contas e comparando os resultados.

Confira a íntegra das 11 resoluções orientativas da Atricon no link <<http://www.atricon.org.br/documentos/resolucoes-orientativas-da-atricon-diretrizes-do-controle-externo/>>.

Resoluções e diretrizes de controle externo recomendadas pela Atricon

1. Agilidade no Julgamento de Processos e Gerenciamento de Prazos pelos Tribunais de Contas de Mato Grosso.
2. Controle Externo Concomitante: Instrumento de Efetividade dos Tribunais de Contas do Brasil.
3. Composição, Organização e Funcionamento dos Tribunais de Contas: Adequação ao Modelo Constitucional.
4. Controle Interno: Instrumento de Eficiência dos Tribunais de Contas.
5. Controle Interno: Instrumento de Eficiência dos Jurisdicionados.
6. Divulgação de Decisões; Instrumento de Comunicação dos Tribunais de Contas para a Sociedade.
7. Gestão de Informações Estratégicas: Instrumento de Efetividade do Controle Externo.
8. Instrumentos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Tribunais de Contas.
9. Ouvidorias; Instrumentos de Interação dos Tribunais de Contas com a Sociedade.
10. Os Tribunais de Contas do Brasil e o Controle do Cumprimento do Artigo da Lei 8.666/93: Ordem nos Pagamentos Públicos.
11. Os Tribunais de contas e o Desenvolvimento Local: Controle do Tratamento Diferenciado e Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas.

Nova metodologia de acompanhamento eleva padrões de qualidade do controle externo



Risodalva Beata de Castro, secretária de Planejamento, Integração e Coordenação

Com foco na qualidade do controle externo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso instituiu nova metodologia de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Estratégico 2014/2015. A iniciativa busca alinhar os parâmetros do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) às diretrizes nacionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

O presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Teis, destacou que “o novo modelo de avaliação permite mensurar resultados que não apareciam nas análises anteriores e este refinamento nos permite verificar quais os principais desafios para alcançarmos as metas propostas”.

O corregedor-geral do TCE-MT, conselheiro Valter Albano, pontuou que “com base na nova metodologia é possível aprofundar os conhecimentos a respeito das dificuldades e também intensificar a busca por estratégias que possam contribuir nas melhorias propostas”.

Durante reunião realizada no dia 02/10, no auditório da Escola Superior de Contas, os líderes responsáveis pelas metas realizaram uma apresentação do andamento dos trabalhos. As apresentações foram reunidas em blocos: Processos, qualidade do Controle Externo, Orientação e Gestão. Além dos resultados, cada responsável trouxe uma série de ações a serem realizadas para o cumprimento dos objetivos dentro dos prazos estabelecidos.

A nova sistemática de gerenciamento de metas para a reunião de apresentação dos resultados de Plano Estratégico 2014/2015 foi proposta pela Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação, criada em agosto de 2014. O presidente do TCE-MT ponderou que “o efetivo gerenciamento do plano estratégico, com o envolvimento e participação de todos os responsáveis, constituirá instrumento fundamental para a melhoria da qualidade do controle externo”.

De acordo com o conselheiro Valter Albano, “o comitê estratégico do TCE-

“ A nova sistemática de gerenciamento de metas para a reunião de apresentação dos resultados de Plano Estratégico 2014/2015 foi proposta pela Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação ”

MT vai adequar as metas e indicadores de resultados para incluir os processos de certificação ABNT e também as orientações que foram definidas no último congresso da Atricon”. O objetivo é elevar os padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação

A criação da Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação (Seplan), em agosto de 2014, busca elevar os padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.

A unidade gerencia as dinâmicas organizacionais que o TCE-MT tem implementado a partir da relação com instituições nacionais, como a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa e as diretrizes do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). A Seplan é liderada pela secretária Risodalva Castro.

TCE-MT e EMAM discutem intercâmbio de artigos científicos e palestras técnicas

“ A parceria que já ocorre na realização de palestras técnicas pelo Ensino a Distância do TCE-MT agora também ocorre através da produção de artigos para a Revista Técnica do TCE-MT e a Revista Jurídica Virtual da EMAM ”



O desembargador Marcos Machado se reuniu com o conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, presidente do Conselho Editorial da Revista Técnica

O Tribunal de Contas de Mato Grosso e a Escola da Magistratura Mato-Grossense (EMAM) estabelecem parceria para a elaboração de materiais científicos para a Revista Técnica do TCE-MT e a Revista Jurídica Virtual da EMAM. Por meio de um intercâmbio de informações e jurisprudências, as instituições buscam, através da troca de experiência e entendimentos, oferecer à sociedade bons trabalhos promovendo o diálogo de temas do controle externo com as decisões e discussões na área do Judiciário.

O presidente do Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT, conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, esteve reunido, em 21 de outubro de 2014, com o diretor-geral da EMAM, desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Marcos Machado, e o juiz João Bosco. Na oportunidade, Ribeiro recebeu ofício de solicitação para que sejam encaminhados artigos elaborados por servidores dos quadros do TCE-MT para a Revista Jurídica Virtual da EMAM. Também participou da reunião a diretora da Escola Super-

rior de Contas, Marina Bressane Spinelli.

De acordo com Ribeiro, “a parceria que já ocorre na realização de palestras técnicas pelo Ensino a Distância do TCE-MT agora também ocorre através da produção de artigos para a Revista Técnica do TCE-MT e a Revista Jurídica Virtual da EMAM”.

Para o desembargador Marcos Machado, “a cooperação com o Tribunal de Contas é de grande relevância para um debate de qualidade nos artigos científicos, pois proporciona aos agentes públicos aprofundar nos estudos a respeito de temas com relevância jurídica”. O desembargador ainda enalteceu o Projeto de Ensino a Distância do TCE-MT, “por ser o canal ideal de capacitação, uma vez que é democrático, chegando a todos os públicos”.

O juiz João Bosco (palestrante da 57ª palestra técnica do EAD) também destacou a importância da parceria entre as instituições que “possuem funções e atividades diferentes, mas que estão interligadas e é este o diálogo que podemos enriquecer”.

Novo PCCS dos servidores do TCE-MT é aprovado após amplo debate entre a instituição e todas as categorias profissionais



A comitiva do Tribunal de Contas entrega o projeto do PCCS na Assembleia Legislativa

Os servidores do Tribunal de Contas de Mato Grosso receberam avanços no Plano de Cargos, Carreiras e Salários e no Plano de Aposentadoria Incentivada (PAI). Com a aprovação da Lei nº 10.182, sancionada pelo governador do Estado, Silval Barbosa, foi publicada na edição nº 26418 do Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, do dia 17/11. O novo PCCS dos servidores do TCE-MT é mais uma demonstração da prevalência da harmonia interna, do diálogo, do respeito mútuo, da democracia e da maturidade das partes envolvidas no processo que participaram de uma comissão especial que elaborou a proposta e fez uma intensa discussão com as categorias de servidores

da instituição. A nova tabela salarial vai vigorar a partir de maio de 2015 até 2018.

A entrega do projeto do PCCS ao Poder Legislativo ocorreu no dia 14/10, durante reunião entre o presidente do TCE-MT, Waldir Teis, o ouvidor-geral, conselheiro Antonio Joaquim, o conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, o representante da categoria funcional, Vander da Silveira Melo, e os deputados estaduais José Geraldo Riva e Romoaldo Júnior, na Assembleia Legislativa. Na mesma data o Pleno do TCE-MT havia aprovado por unanimidade o projeto que foi produzido pela comissão especial instituída pelo presidente Waldir Teis, em maio deste ano (Portaria 055/2014). No

“ A comissão especial fez uma intensa discussão com as categorias de servidores da instituição e todos foram beneficiados ”

dia 22 de setembro a comissão apresentou à Presidência o novo projeto. No mesmo dia, o PCCS foi levado à assembleia geral dos representantes das categorias de servidores e aprovado.

Para o presidente do TCE-MT, o PCCS representa avanços importantes para os servidores da instituição. O PCCS passa pela sua quarta modificação desde que foi criado pela primeira vez em 1985 e que agora incentiva os servidores efetivos a participarem de capacitações contínuas com o objetivo de elevar a eficiência aos serviços prestados pelo TCE-MT.

O secretário executivo de Gestão de Pessoas, Eneias Viegas da Silva, ressaltou que “o novo PCCS dos servidores do TCE-MT é mais uma demonstração da prevalência da harmonia interna e do respeito desta Casa para com a valorização dos servidores que agora com o novo PCCS garante seis referências para progressão e quatro classes para promoção. Para alcançá-las, os servidores devem fazer pós-graduação e 120 horas de curso para serem promovidos”.

O auditor público externo e presidente da Associação dos Auditores públicos do TCE-MT (Audipe), Vander da Silveira Melo, lembrou que, apesar dos momentos difíceis durante as negociações, todos se uniram em defesa dos servidores

e da instituição. “É um marco histórico para o TCE”, comentou.

Participaram da comissão especial, instituída pela Portaria 055/2014: conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira; Emanuel Gomes Bezerra Junior – secretário-geral da Presidência; Maria Aparecida Rodrigues Oliveira – secretária-geral de Controle Externo; Eneias Viegas da Silva – secretário executivo de Gestão de Pessoas; Adjair Roque de Arruda – secretário executivo de Orçamento, Finanças e Contabilidade; Marcos José da Silva – secretário executivo de Administração; Lázaro da Cunha Amorim, auditor público externo – representante do Sinttcontas; Vander da Silveira Melo, auditor público externo – representante da categoria funcional; Izabel Flávia Ferraz Belizário Gasparoto, auxiliar de Controle Externo – representante dos auxiliares de Controle Externo; Domingos Silva Lima, técnico de Controle Público Externo – representante da categoria funcional; Osmar Urbano França, auxiliar de Serviços de Apoio I, representante da categoria funcional; Robson Roberto Moraes Reis, auxiliar de Serviços de Apoio II, representante da categoria funcional e Antonio Felipe Camarão Filho, presidente da Associação dos Aposentados do Tribunal de Contas (AAPTCE).



A comissão especial instituída pela Portaria 55/2014 em uma das reuniões de debates

Membros do Tribunal recebem cursos permanentes para ampliar conhecimento



Os conselheiros, conselheiros substitutos e procuradores em aula ministrada pelo doutor em Direito Administrativo Fábio Medina

Conselheiros, conselheiros substitutos e procuradores de contas do Tribunal de Contas de Mato Grosso participaram de seis cursos de capacitação permanente em 2014 sobre os seguintes temas: Responsabilização nos Tribunais de Contas, Medidas cautelares que afetam diretamente os gestores responsáveis, Regimes Próprios de Previdência Social, Responsabilização nos Tribunais de Contas, A nova Lei Anticorrupção, a regulamentação pelos municípios e a responsabilidade objetiva das empresas, Visão geral da nova contabilidade pública e Precatórios Judiciais: Da teoria à prática.

O curso de capacitação permanente dos conselheiros é organizado pela Consultoria Jurídica do TCE-MT e pela Escola Superior de Contas. São reunidos em módulos, cada um com duração de quatro horas, cujos assuntos estão relacionados aos campos jurídico,

fiscal e contábil. A realização dos cursos atende ao objetivo de aprimorar a gestão visando à excelência do controle externo previsto no Plano Estratégico de longo prazo desde 2006 e teve início em 2010.

Em todas as aulas são discutidos conceitos referentes a circunstâncias a serem consideradas no julgamento dos processos pelo pleno do Tribunal de Contas. As abordagens e os debates entre conselheiros, palestrante e procuradores são quanto aos limites e responsabilidade por parte do TCE-MT de atos praticados pelos fiscalizados; extinção de culpabilidade e punibilidade, entre outros. O objetivo é passar o máximo de informações para que todos os conselheiros tenham o mesmo nível de conhecimento ao tomar decisões. A ideia é padronizar a atuação dos conselheiros e daqueles que trabalham no controle externo.

“ O objetivo é passar o máximo de informações para que todos os conselheiros tenham o mesmo nível de conhecimento ao tomar decisões. A ideia é padronizar a atuação dos conselheiros e daqueles que trabalham no controle externo ”

O conselheiro presidente do TCE-MT, Waldir Julio Teis, destaca a importância da orientação. “Todos os conselheiros precisam desse conteúdo, pois é necessário que tenhamos esse complemento para que continuemos fazendo justiça”, diz.

Na avaliação do conselheiro José Carlos Novelli, vice-presidente do Tribunal, “a oportunidade de discutir temas relevantes com um especialista é muito rica, além disso o conhecimento permite ver o que é possível aprimorar em relação ao controle externo”. Nesse sentido, o conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro também destacou que “a cada etapa da capacitação vamos avançando na qualidade dos serviços que prestamos”.

Segundo o ministro do TCU, Augusto Sherman, que ministrou aula sobre as medidas cautelares, o tema é extremamente relevante para os membros do TCE-MT e também para a sociedade, “pois a medida cautelar é um ato de precaução ou prevenção pelo qual se pode evitar que um determinado risco se consolide em prejuízo à sociedade”.

Odilon Cavallari de Oliveira, graduado e pós-graduado em Direito e em Administração Financeira, palestrante do curso sobre Responsabilização nos Tribunais de Contas, a responsabilidade dos agentes públicos, segundo a jurisprudência dominante dos Tribunais de Contas brasileiros, passa pela análise de tais Cortes de Contas nos níveis federal e estadual e pela teoria da responsabilidade dos servidores públicos.

O juiz conciliador da Central de Conciliação de Precatórios do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso João Bosco Soares da Silva, que orientou o curso sobre Precatórios Judiciais, ressaltou que esse tipo de treinamento é importante para atualizar e aperfeiçoar o conhecimento do corpo deliberativo do TCE-MT e resulta em decisões mais justas e dentro da legalidade. “A gente aprofunda no conhecimento e nos fundamentos jurídicos porque, embora seja no âmbito do Tribunal de Contas, a decisão precisa ter embasamento jurídico para ser uma decisão forte”.

O palestrante exaltou a iniciativa do

Tribunal de Contas de Mato Grosso em oferecer esse treinamento aos membros da instituição. “Essa capacitação é muito importante porque o Tribunal de Contas é nosso parceiro nessa questão, principalmente, na verificação de inclusão desses débitos no orçamento. É fundamental esse diálogo entre TJMT e TCE-MT”.

Para o doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri, mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Fabio Medina Osório, o debate com a Corte de Contas sobre o alcance e os efeitos da nova Lei Anticorrupção é essencial. Durante a capacitação, Medina debateu os detalhes da lei e como o TCE-MT pode cobrar do governo do Estado e dos municípios a regulamentação da lei e “garantir maior controle, transparência e reduzir o custo da corrupção, que é muito alto no Brasil”, disse.

Ainda ministraram palestras no Curso de Capacitação Permanente: Otoni Gonçalves Guimarães, sobre Regimes Próprios de Previdência Social. O palestrante é graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub), com especialização em Gestão de Sistemas de Previdência Social pela Universidade de Alcalá, Espanha. É auditor fiscal da Receita Federal do Brasil desde 1995, atualmente cedido ao Ministério da Previdência Social para atuação em auditoria nos Regimes Próprios de Previdência Social. Leonardo Silveira do Nascimento debateu a Visão da nova contabilidade pública. É coordenador-geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e colaborador do Grupo Assessor das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) do CFC.

Especialista da STN, Leonardo Silveira do Nascimento, ministrou o curso ‘Visão geral da nova contabilidade pública’



Secretaria-Geral de Controle Externo apresenta resultados de 2014

Em setembro de 2014, a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso fez uma apresentação das atividades desenvolvidas ao presidente do TCE-MT, Waldir Teis. A Secretaria-Geral de Controle Externo, cuja responsável é a secretária Maria Aparecida Rodrigues Oliveira, conta com duas assessorias especiais: a de Desenvolvimento do Controle Externo, sob a liderança de Joel Bino do Nascimento, e a de Acompanhamento das Atividades do Controle Externo, liderada por Rosiane Gomes Soto.

A primeira assessoria apresentou os resultados das metodologias para emissão de relatórios de Contas de Governo e de Gestão, análise de editais, concursos públicos, benefícios previdenciários e auditorias no IPTU. A segunda assessoria está acompanhando a efetividade das ações

desenvolvidas pelo controle externo, bem como a qualidade do trabalho desenvolvido nas auditorias.

Além dos resultados das secretarias que já faziam parte da estrutura organizacional do TCE-MT, foram apresentadas as atividades da Secretaria de Controle Externo de Auditorias Especiais, liderada por Lidianne dos Anjos Santos, que foi criada em 2014. Em 2014 foram realizadas três auditorias especiais na área da saúde: regulação e assistência farmacêutica, ambas em fase de finalização e outra na atenção básica.

A Secretaria da Consultoria Técnica, sob a liderança de Bruno Anselmo Bandeira, capacitou 2.106 servidores da Administração Pública em 2014 através do Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz, que neste ano realizou eventos em sete polos de Mato Grosso. São eles: Araputanga,

“ A Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regimes Próprios de Previdência Social, sob a responsabilidade de Eduardo Benjoino Ferraz, elaborou, em 2014, cerca de 4.000 relatórios a respeito de 640 processos relativos a atos de pessoal ”



Membros da secretaria-geral em reunião com o presidente Waldir Teis

“ *Estão previstas para 2015 auditorias em estradas e pontes, em obras rodoviárias, no VLT de Cuiabá e ainda o acompanhamento na implementação do gerenciamento de resíduos sólidos por parte dos municípios* ”



Maria Aparecida Rodrigues Oliveira, secretária-geral de Controle Externo

Cuiabá, Sorriso, Barra do Garças, Rondonópolis, Juína, São Félix do Araguaia.

O ciclo traz palestras de membros do Tribunal de Contas de Mato Grosso, como o secretário-chefe da Consultoria Técnica do TCE-MT, Bruno Anselmo Bandeira, que trata de aspectos polêmicos de licitações e contratos administrativos. O assessor adjunto da Consultoria Técnica, Edicarlos Lima Silva, com “Regime jurídico dos agentes públicos e terceirização de serviços” e “Procedimentos contábeis e gestão de patrimônio” e o assessor técnico do TCE-MT, Natel Laudo da Silva, que neste ano trabalhou com o tema “Procedimentos contábeis e gestão de patrimônio”.

São públicos-alvo dos eventos prefeitos municipais, vice-prefeitos, vereadores, secretários municipais, gestores, controladores internos, contadores, assessores jurídicos, pregoeiros, membros da comissão de licitação, fiscais de contratos e demais servidores dos órgãos e entidades da administração municipal.

Entre as atividades da Secretaria da Consultoria Técnica, está também o encaminhamento de consultas formais, enviadas pelos fiscalizados, para serem respondidas pelo Tribunal Pleno, totalizando 75

processos em 2014.

As atividades da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia foram apresentadas pelo secretário André Luiz Souza Ramos. Na oportunidade, o líder falou sobre o trabalho de acompanhamento das obras públicas com destaque para as obras da Copa de 2014, o apoio às demais secretarias de controle externo e os encaminhamentos de representações. De acordo com Ramos estão previstas para 2015 auditorias em estradas e pontes, em obras rodoviárias, no VLT de Cuiabá e ainda o acompanhamento na implementação do gerenciamento de resíduos sólidos por parte dos municípios.

A Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e Regimes Próprios de Previdência Social, sob a responsabilidade de Eduardo Benjaino Ferraz, elaborou, em 2014, cerca de 4.000 relatórios a respeito de 640 processos relativos a atos de pessoal. Além disso, a equipe concluiu o “Manual de Procedimentos de Auditorias em Folha de Pagamento” com o objetivo de padronizar as ações.

Participaram da reunião, que ocorreu no gabinete da presidência, o chefe de Gabinete da Presidência, Augustinho Moro, do secretário-geral da Presidência, Emanuel Gomes Bezerra Júnior, e do conselheiro substituto junto à Presidência, Ronaldo Ribeiro, a secretária-geral de Controle Externo, Maria Aparecida Rodrigues Oliveira, o assessor especial de Desenvolvimento do Controle Externo, Joel Bino do Nascimento, a assessora especial de Acompanhamento das Atividades do Controle Externo, Rosiane Gomes Soto, a secretária de Controle Externo de Auditorias Especiais, Lidianne dos Anjos Santos, o secretário-chefe da Consultoria Técnica, Bruno Anselmo Bandeira, o secretário de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, André Luiz Souza Ramos e o secretário de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, Eduardo Benjaino Ferraz.

Estudantes do Centro de Inclusão da Educação Especial participam do TCEstudantil



Deficientes visuais e auditivos acompanham a sessão plenária

Em novembro de 2014 o Projeto TCEstudantil, criado pelo TCE-MT há 10 anos, recebeu 122 jovens e adultos com deficiências auditivas, visuais e de baixa visão do Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial (Casies). Os visitantes foram alunos e professores de 23 municípios mato-grossenses. Na oportunidade, o presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, conselheiro Waldir Teis, anunciou que o Gibi do TCE-MT terá uma edição em braille para atender ao público com deficiência visual.

A assessora de Articulação Institucional, Cassyra Vuolo, explicou que “esta é a primeira vez que o TCEstudantil conta

com uma turma formada por alunos especiais e isso mostra que a instituição está comprometida em oferecer as condições para que todos possam participar da democracia, uma vez que o cidadão precisa de informações e conhecimentos para que possa cobrar dos gestores resultados satisfatórios à sociedade”.

De acordo com a diretora Délia Claudete Schneider, o centro oferece atendimento a todo o Estado nas áreas da visão, audição, surdocegueira, déficit intelectual e transtorno global da aprendizagem. “Esta é uma oportunidade muito boa para os alunos perceberem que podem e devem participar do processo democrático

e que as instituições públicas também devem estar atentas às iniciativas de inclusão”, afirmou.

Durante a visita, a sessão plenária foi traduzida aos deficientes auditivos em Linguagem Brasileira de Sinal (Libras).

Participaram estudantes de 23 municípios: Diamantino, Rosário Oeste, Araputanga, Comodoro, Juara, Reserva do Cabaçal, Poconé, Chapada dos Guimarães, Campinápolis, Cáceres, Nova Marilândia, Peixoto de Azevedo, Santo Afonso, Lucas do Rio Verde, Terra Nova do Norte, Nobres, Coqueiral, Nova Mutum, Pontes e Lacerda, Tangará da Serra, Jaciara, Várzea Grande e Cuiabá.



Acesse o link <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/TribunalemContas/index.html>> para ver a publicação digital

Gibi “Uma Lição de Cidadania” lança 5ª edição e comemora 100 mil exemplares

O Tribunal de Contas de Mato Grosso lançou a 5ª edição do gibi “Uma Lição de Cidadania”. Para comemorar a marca de 100 mil exemplares publicados, foi realizada programação com atividades envolvendo mais de 300 estudantes que participaram do Projeto TCEstudantil no dia 13 de novembro de 2014. Na oportunidade o conselheiro Antonio Joaquim falou sobre a importância do trabalho voltado aos jovens. “Há 10 anos o TCE-MT vem incentivando os jovens ao exercício da cidadania e o gibi é um exemplo desse compromisso, pois ele trata da complexidade do controle externo com uma linguagem acessível e de entendimento dos estudantes”, afirmou.

A programação do evento, organizado pela Assessoria de Articulação Institucional e Desenvolvimento da Cidadania (ASAI), incluiu palestra com o

ouvidor-geral do TCE-MT, conselheiro Antonio Joaquim, e show humorístico com Nico e Lau, ambos com temas relacionados à importância dos Tribunais de Contas, do controle social e do exercício da cidadania. A 5ª versão foi impressa em papel reciclado e está registrada na Fundação Biblioteca Nacional com número no ISBN (International Standard Book Number). O gibi agora é uma obra catalogada como história em quadrinhos.

De acordo a assessora da ASAI, Casyra Vuolo, diversas instituições de ensino solicitam os exemplares do gibi para utilizá-los em espaços públicos como bibliotecas e em trabalhos e projetos de leituras produzidos por escolas. “Isso representa que o material pode integrar de forma transversal as disciplinas escolares, como ocorreu em 2013, quando duas

escolas públicas do interior do Estado desenvolveram projetos a partir do nosso gibi”.

O material é considerado um produto pioneiro dentro dos Tribunais de Contas do Brasil, inclusive servindo de modelo para outros Tribunais, como de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Além de ter uma boa avaliação junto ao público escolar, o gibi foi transformado em desenho animado e legendado para o português, espanhol, inglês e Língua Brasileira de Sinais (Libras). Para 2015, esta 5ª edição deve ganhar uma versão em braille, produzida pelos alunos do Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial (Casies).

A 1ª edição do gibi foi lançada durante a comemoração dos 50 anos de criação do TCE-MT e teve 50 mil exemplares impressos.

Inteiro Teor
*Resoluções
de Consultas*



Cons. Antonio Joaquim

TCE-MT esclarece dúvidas a respeito da modalidade pregão

“Assim, desde que a contratação tenha por objeto obras e serviços de engenharia comuns, conforme a exigência do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, é permitido ao administrador valer-se da modalidade de licitação pregão”

É possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas, e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato. É o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso ao responder à consulta feita pelo prefeito de Tabaporã, Persival Cardoso Nóbrega. O processo foi relatado pelo conselheiro Antonio Joaquim.

O prefeito indagou sobre o fornecimento de bens ou serviços comuns a serem contratados por meio de pregão. A modalidade de pregão foi inicialmente regulamentada pela Medida Provisória nº 2.026/2000, restrita à União. Dois anos depois ocorreu a conversão da Medida Provisória na Lei nº 10.520/2002, abrangendo os demais entes federativos. No âmbito estadual, o pregão foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 7.217/2006.

A consulta pergunta qual metodologia deve ser utilizada para definir esses serviços comuns, se é possível utilizar a modalidade pregão para obras e serviços de engenharia e se o município poderia legislar através de lei municipal sobre a definição destes serviços comuns.

Resolução de Consulta nº 11/2012

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.683-0/2012

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 2.123/2012 do Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

EMENTA: a) os entes federativos poderão regulamentar por meio de decreto os bens e serviços considerados comuns, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja

os ditames do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2000; b) é possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato; e, c) a definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer no edital padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado; e, se ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada, não será considerado comum. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Nos termos do artigo 107, § 2º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), o voto do conselheiro relator Antonio Joaquim foi lido pela conselheira substituta Jaqueline Jacobsen. Participaram do julgamento os senhores conselheiros Valter Albano e Domingos Neto. Participaram, ainda, do julgamento o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima (que está exercendo sua função em substituição legal ao conselheiro Humberto

Bosaipo), o conselheiro substituto Moisés Maciel, que estava substituindo o conselheiro Waldir Júlio Teis, e o conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o conselheiro Sérgio Ricardo, conforme o artigo 104, inciso I, alínea 'b', da Resolução nº 14/2007. Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral de contas Alisson Carvalho de Alencar.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 35/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Percival Cardoso Nóbrega, prefeito municipal de Tabaporá-MT (fls. 02 e 03-TCE-MT), indagando sobre o fornecimento de bens ou serviços comuns a serem contratados por meio de pregão, nos seguintes termos:

- 1) Qual metodologia deveríamos utilizar para definir esses serviços comuns?
- 2) Poderíamos utilizar a modalidade pregão para obras e serviços de engenharia?
- 3) Poderia o município legislar através de lei municipal sobre a definição destes serviços comuns?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois o gestor é autoridade legítima, trata-se de matéria de competência deste Tribunal e foi formalizada em tese, preenchendo os requisitos do artigo 232, do Regimento Interno (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Segue manifestação acerca do mérito da consulta.

2. DO MÉRITO

Os questionamentos trazidos pelo consulente

versam sobre a modalidade pregão e serão respondidos de forma conjunta.

Deve-se ressaltar que não há prejulgado neste Tribunal de Contas que responda às dúvidas do consulente.

O pregão consiste no

[...] procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.¹

Destaca-se que o pregão foi inicialmente regulamentado pela Medida Provisória nº 2.026/2000, para instituir esta modalidade restritamente à União. Não foi possível regulamentar esta modalidade para os demais entes, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 06/95 vedou o uso de medida provisória para regulamentar dispositivo que tivesse sido objeto de emenda constitucional, como fora o art. 22, inciso XXVII² da Constituição Federal, que trata das normas gerais sobre licitações e contratos.

Dessa maneira, essa modalidade de licitação ficou restrita à esfera federal e a medida provisória em comento foi tida como norma especial, afastando-se da vedação constitucional.

Posteriormente, com a conversão da medida provisória na Lei nº 10.520/2002, as disposições abrangeram os demais entes federativos, que pode-

¹ JACOBY, Jorge. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 455-456.

² O citado artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98.

rão regulamentar, nos seus respectivos âmbitos, a modalidade pregão.

Para Marçal Justen Filho³:

No caso da Lei nº 10.520, é perfeitamente possível produzir sua aplicação sem a edição de regulamentos, no tocante ao pregão dito comum (também conhecido como presencial). As normas legais são, na sua quase totalidade, perfeitamente autoaplicáveis. O mesmo não se pode dizer em relação ao pregão eletrônico, cujas peculiaridades conduzem quase à configuração de uma outra modalidade licitatória, o que demanda uma disciplina própria sobre o modo de operacionalização. Mas o pregão comum pode ser adotado com base exclusivamente na disciplina constante da Lei nº 10.520. Essa afirmativa vale, inclusive e especialmente, para a identificação de bens e serviços comuns. Não há necessidade de especificação por regulamento de bens e serviços comuns para fins de aplicação do pregão. [...] (grifo nosso).

Dessa forma, os entes federativos poderão regulamentar os dispositivos trazidos pela Lei nº 10.520/2002, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, restrinja ou extrapole o conceito inserto na lei federal. É possível que um ente, ao elaborar seu próprio regulamento, utilize as definições verificadas por outro.

No âmbito estadual, por exemplo, o pregão foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 7.217/2006.

Feitas essas considerações acerca da elaboração normativa regulamentar, segue discussão sobre bens e serviços comuns:

O parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002 assim considera como serviços comuns:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (grifo nosso).

Observa-se que o legislador teve especial preocupação com os padrões de desempenho e de qua-

lidade, sem que estes padrões afastassem o caráter competitivo das aquisições.

Ocorre que a classificação de um bem ou serviço como comum tem suscitado acalorados debates, uma vez que se refere a conceito jurídico indeterminado. Na prática, a escassez textual verificada no art. 1º da Lei nº 10.520/2002 apresenta riscos para a Administração Pública, pois a contratação de um serviço não comum erroneamente classificado como comum poderá conduzir à celebração de contrato com pessoa sem qualificação para cumpri-lo ou à aceitação de proposta inexequível.⁴

Assim, é necessário recorrer à doutrina para melhor compreensão do tema. Interpretando tal dispositivo, Marçal Justen Filho ensina que “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”.⁵

Para Jorge Jacoby, o conceito de serviços comuns é:

- a) genérico, abrangendo qualquer tipo de objeto seja manufaturado, industrializado, com funcionamento mecânico, elétrico, eletrônico, nacional, importado, de elevado preço, pronto ou sob encomenda. Também pode abranger qualquer tipo de serviço profissional, técnico ou especializado;
- b) dinâmico, pois depende de o mercado ser capaz de identificar especificações usuais;
- c) relativo, pois depende do conhecimento do mercado e grau de capacidade técnica dos seus agentes para identificar o objeto.

Conforme o último doutrinador citado:

Pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho e que essas restrições sejam facilmente compreendidas pelo mercado e que, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 sejam justificadas no processo.⁶

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 13.

⁴ Acórdão TCU nº 2.172/2008 – Plenário. Relatório do Ministro Relator.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 30.

⁶ JACOBY, Jorge. Pregão – Limitação: Compras e Serviços Comuns. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4BDF9586569A6F47832574C60076C0C6/\\$File/NT00038E8A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/4BDF9586569A6F47832574C60076C0C6/$File/NT00038E8A.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2012.

Exemplifica mais adiante⁷ que a aferição do desempenho e da qualidade poderá ser feita observando-se os seguintes aspectos:

a) em relação aos agentes para execução de serviços: experiência; escolaridade; desempenho anterior; uniforme de trabalho; material a ser utilizado; salário superior ao mínimo legal ou convencional; nos casos de cursos, avaliações dos treinados; metodologia; instalações mínimas indispensáveis.

b) em relação aos bens: material a ser empregado: prazo de garantia; qualidade, como tal entendido, acabamento, durabilidade, estética, ergonomia; cor para fim de padronização; marca; em relação a um automóvel, o tipo de combustível, a cor, a potência do motor, o tamanho do bagageiro, o número de portas, ar-condicionado de fábrica; prazo de garantia”. (grifos nossos).

Ao final, Jacoby arremata: “o que define se um bem e serviço pode ser considerado ou não comum é a possibilidade de definir o padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais do mercado”.⁸

Joel de Menezes Niebuhr⁹, em síntese, considera que bens e serviços comuns são aqueles:

a) que, uma vez definidas as especificações do objeto de modo objetivo, se consegue estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração, sem que eventuais variações técnicas existentes entre produtos que atendam tais especificações sejam importantes ou decisivas para a avaliação da proposta que melhor satisfaz o interesse público;

b) que as especificações técnicas do bem ou serviço sejam usuais no mercado;

c) que a estrutura procedimental do pregão, menos formalista e mais célere, não importe prejuízo à análise da qualidade do objeto licitado nem ao interesse público.

Vale ressaltar que a União já tentou, por meio de decretos regulamentares, listar os bens e serviços considerados comuns e, portanto, passíveis de serem adquiridos por meio do pregão, conforme constava do anexo II, do Decreto nº 3.555/2000.

A listagem dos bens e serviços considerados comuns, insertos no anexo II do Decreto nº 3.555/2000, não foi considerada exaustiva pelo TCU¹⁰, tendo em vista a impossibilidade de serem previstas todas as hipóteses existentes.

Mesmo assim, o Executivo federal optou por revogá-la ao editar o Decreto nº 7.174/2010, sem a edição de nova lista correspondente.

Assim, é possível que o município elabore normas próprias para definir e elencar os bens e serviços considerados comuns, que não poderão colidir com aquelas previstas no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002.

Este foi o entendimento dado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por ocasião da Consulta nº 698.919, *in verbis*:

Os Municípios poderão, mediante normas próprias, estabelecer procedimentos específicos e suplementar lacunas deixadas na lei, bem como adotar o rol de bens e serviços comuns existentes ou criar outro desde que condizentes com a Lei nº 10.520/2002. (grifos nossos).

Portanto, em resposta à primeira e à terceira indagação, os municípios podem regulamentar os bens e serviços considerados comuns, desde que a definição adotada não extrapole, restrinja ou viole o dispositivo da Lei nº 10.520/2002.

No que concerne à possibilidade de utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia, o tema é também bastante controverso.

Jacoby¹¹ ensina que são serviços de engenharia aqueles que:

a) nos termos da lei que regulamentou a profissão estiverem elencados entre os que para sua execução dependam de profissional registrado no Crea; e

b) a atividade de engenheiro for predominante, em complexidade e custo.

Desse modo pode ocorrer que em determinada atividade, para um serviço se exija profissional de engenharia, mas sua participação no contexto global da atividade venha a ser mínima. Logo, o serviço não deve ser classificado como de engenharia.

⁷ JACOBY, Jorge. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 424-425.

⁸ JACOBY, Jorge, *op. cit.*, p. 422.

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Curitiba: Zênite, 2006. p. 67-68.

¹⁰ Processo nº TC-013.896/2004-5. Acórdão nº 817/2005 - 1ª Câmara. Relator: Ministro Valmir Campelo. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 9 maio 2005, seção 1, p. 180-181.

¹¹ JACOBY, Jorge, *op. cit.*, p. 437.

Regra geral, entendem os doutrinadores¹² que os serviços de engenharia, pela sua complexidade, não podem ser enquadrados como serviços comuns.

No entanto, de forma excepcional e para aqueles serviços que exigem conhecimentos técnicos singelos e sem demasiadas especificações, é admitida a utilização do pregão. Vejamos:

No entanto, admite-se, ainda que excepcionalmente, obras e serviços de engenharia de natureza comum, com características simples, que não demandam especificações técnicas demasiadamente complexas, por efeito do que é permitido utilizar o pregão em relação a elas, como ocorre, por exemplo, com os serviços de instalação de aparelhos de ar-condicionado [...].

Todavia, como é sabido, há obras e serviços de engenharia comuns, que não demandam maiores especificações técnicas, que são em larga medida uniformes, pelo que nada obsta a uso do pregão em relação a elas.¹³

A análise é casuística, tendo em vista que em determinadas circunstâncias o mesmo serviço pode demandar a realização por especialista e em outras não, como é o caso de reforma de fachadas de prédios históricos, demandando acurado conhecimento técnico, ao contrário de reformas comuns de fachadas de prédios públicos.¹⁴

Dessa maneira, a decisão administrativa pela utilização ou não do pregão deverá ser feita de forma a avaliar o grau de dificuldade na definição do objeto

e sua execução, o que pode ser aferido pela possibilidade de se utilizarem especificações habituais de mercado ou se, ao contrário, pela complexidade necessitar de capacidade técnica diferenciada.

Sobre o tema, a jurisprudência do TCU sofreu significativas alterações. Inicialmente, aquela Corte entendeu que obras e serviços de engenharia não se enquadravam no conceito de bens e serviços comuns¹⁵, conforme consta do art. 5º do Decreto nº 3.555/2000.¹⁶

Posteriormente, entendeu-se que é possível a utilização do pregão para contratação de serviço de engenharia, tendo em vista que a Lei nº 10.520/2002 não excluiu quaisquer espécies de bens e serviços, carecendo de validade o dispositivo do decreto que estabeleceu limitação não prevista em lei.

Ademais, constava do anexo II do Decreto nº 3.555/2000 a autorização para utilização do pregão para adquirir serviços de manutenção de bens móveis e imóveis, ou seja, incluem-se os serviços de engenharia.

Nestes termos, posicionou-se o TCU, por meio do Acórdão nº 817/2005:

4. Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

[...]

7. Desse modo, as normas regulamentares que proibem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum. (grifo nosso).

Nesse sentido, o TCU acabou por negar efi-

¹² Para Jacoby: "Mesmo que lei ou decreto não venham a estabelecer vedação ao uso do pregão para licitar serviço de engenharia, parece incorreto classificá-lo como comum". Sistema de Registro de Preços e Pregão, p. 438. Joel Niebuhr também assinala que "Em síntese, por princípio, obras e serviços de engenharia não devem ser licitados por meio do pregão, porquanto costumam revestir-se de natureza complexa, dependente de projeto básico e outras especificações técnicas incompatíveis com o conceito de serviço comum". NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2006. p. 77.

¹³ NIEBUHR, Joel de Menezes, , p. 73.

¹⁴ O próprio TCU utilizou, por exemplo, do Pregão Eletrônico nº 13/2006 para reforma de fachadas (empenas) dos Anexos I e II dos seus prédios e do Pregão Eletrônico nº 39/2011 para contratação de empresa especializada em engenharia para execução de readequações pontuais no prédio que abriga o Edifício da Sede da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex-MS).

¹⁵ TCU. Plenário do Tribunal de Contas da União. Decisão nº 195/02.

¹⁶ Decreto nº 3.555/2000: Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.

cácia à norma proibitiva prescrita no art. 5º do Decreto nº 3.555/2000, por restringir o conceito legal de serviços comuns, conforme o Acórdão nº 2.272/2006 – Plenário, *verbis*:

[...] as normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum.

Dessa maneira, o TCU reviu seu posicionamento e em 2010 sedimentou, por meio da Súmula 257, a possibilidade de utilização do pregão para adquirir serviços de engenharia considerados comuns. Vejamos o texto sumulado:

Súmula 257/2010 - TCU:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Assim, a análise do caso concreto é imprescindível para classificação dos serviços de engenharia em comuns, pelo qual se examinará se há definição de padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado e se a utilização desta modalidade mais célere não comprometerá a segurança e eficácia do contrato.

Pacificada no âmbito do TCU quanto à possibilidade de utilização do pregão para contratação de serviços de engenharia, desde que estes sejam considerados comuns, passa-se à análise da possibilidade de contratação de obras de engenharia.

A definição de obra e de serviço é feita pela Lei nº 8.666/93, conforme destacamos abaixo:

Art. 6º

I – Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta ou indireta;

II – Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

A respeito das definições legais, Lucas Furta-
do¹⁷ manifesta que:

O critério utilizado para distinguir esses dois contratos é o da verificação da tangibilidade, da materialidade de seu objeto. Será obra o contrato que crie nova materialidade, o mesmo não sendo verificado nos serviços. Assim, no caso de um edifício que necessite de 'reforma', como será criado novo aspecto material, será licitada e contratada a execução de obra. Ao contrário, na conservação (serviço), não será criado nenhum aspecto materialmente novo.

Outra importante diferenciação é apresentada por Cláudio Sarian Autounian¹⁸, que assim defende:

Da avaliação das atividades listadas, parece que o legislador procurou definir serviços de engenharia como aquelas atividades em que há predomínio do emprego de mão de obra em relação ao de material e, no caso de obra, o contrário. Claro que a responsabilidade pela execução de ambos é privativa de engenheiro, consoante estabelecem a Lei nº 5.194/66 e a Resolução nº 218/73 do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea).

Esta diferenciação ganhou relevo com o advento do pregão, sobretudo para aqueles que entendem que não se aplica esta modalidade para obras.

É que a Lei nº 10.520/2002 utilizou a expressão “bens e serviços comuns”, dando margem à interpretação de que restaram excluídas as obras e os serviços considerados não comuns.

Este último aspecto realmente foi considerado pelo legislador, tendo em vista que o próprio objetivo do pregão é a contratação de bens e serviços que possam ser adquiridos por meio de especificações usuais de mercado. No entanto, tal raciocínio não pode ser utilizado para obras.

Isto porque há obras que podem ter seu padrão de desempenho ou qualidade definido, segundo especificações usuais do mercado¹⁹. Bem certo que tais situações são excepcionais, mas não por isso devem ser excluídas desta modalidade licitatória.

Por óbvio que as obras de que tratam este parecer não podem demandar maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas, casos em que incontestavelmente não é permitido o pregão.

Por outro lado, permitir que obras que podem ser padronizadas sejam contratadas por meio de pregão proporcionará o acesso de maior número de

¹⁸ AUTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2. ed. rev e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 33.

¹⁹ Construção de quadras esportivas, casas populares, arruamentos.

¹⁷ FURTADO, Lucas. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 648.

interessados, de forma a obter economias significativas para o erário, tendo em vista que o pregão aparenta-se mais eficiente se comparado às demais modalidades licitatórias.

Bem verdade que tal posição reclama uma postura diferenciada dos órgãos de controle, que devem agir com rapidez e eficiência, a fim de coibir abusos e irregularidades dos gestores. Defende-se, por isso, atuação fiscalizatória simultânea aos fatos para evitar a ocorrência do dano e não só a sua reparação.

No entanto, observa-se que a jurisprudência do TCU não é pacífica, conforme se passa a apresentar.

Há decisões que apontam essa divergência e optam por não aplicar sanção pela utilização do pregão para contratação de obras de engenharia. Vejamos:

No que tange à questionada utilização da modalidade pregão, discordo da proposta de multa feita pela Unidade Técnica. A vedação estabelecida pelo art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 para obras e serviços de engenharia é controversa na doutrina, sendo ela inclusive objeto de exame em processo em tramitação nesta Corte de Contas. Ademais, o percentual do objeto correspondente a obras de engenharia é realmente inexpressivo. Assim, entendendo ser temerário aplicar sanção ao responsável diante destes fatos [...]²⁰. (grifo nosso).

Em outros casos, entendeu-se que não pode ser utilizado o pregão na **forma eletrônica** para contratação de obras de engenharia, tendo em vista a proibição no Decreto Federal nº 5.450/2005. Vejamos:

193. Em relação aos serviços de engenharia, não há proibição para que estes sejam licitados segundo a modalidade pregão. Nem a Lei nº 10.520, nem o Decreto nº 5.450/2005 estabelecem tal limitação. Apenas há uma proibição quanto às obras de engenharia, de acordo com o art. 6º do referido decreto: 'A licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral'²¹. (grifo nosso).

Também neste sentido:

²⁰ Acórdão nº 0946-21/07. Rel. Ministro Raimundo Carreiro.

²¹ Acórdão nº 1936-30/11. Relator Ministro Aroldo Cedraz.

11. No artigo 6º do Decreto 5.450/2005, à semelhança do artigo 5º do Decreto 3.555/2000, há vedação à realização de pregão eletrônico com vista à contratação de obras, locações imobiliárias e alienações. Mas não há a restrição à validade da licitação em tal modalidade para contratação de serviços de engenharia. Para a perfeita compreensão, transcrevo o dispositivo, no qual não está presente o termo 'serviços': 'Art. 6º A licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral'²². (grifo nosso).

Em outros julgados, o TCU assinala que os decretos não podem estabelecer restrições não previstas na Lei do Pregão e apresentam argumentos favoráveis à sua utilização para obras de engenharia:

v) alertar a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, que este Tribunal vem firmando o entendimento, a exemplo dos Acórdãos 817/2005-TCU 1ª Câmara, 2272/2006-TCU-Plenário, de que a Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização da modalidade de licitação pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, determinando, tão somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum, e que as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02²³. (grifo nosso).

7. Desse modo, as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum²⁴. (grifo nosso).

No âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais, os posicionamentos também não são coincidentes.

Nesse rastro, o Tribunal de Contas de Rondônia se manifesta pela não utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia:

²² Acórdão nº 1329-31/06. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

²³ Acórdão nº 5226-42/08-2. Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

²⁴ Acórdão nº 817/2005.

Parecer Prévio nº 23/2006

As atividades de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de edificação ou infraestrutura, bem como serviços de engenharia, não coadunam com os objetivos do Pregão, assim definidos no art. 1º da Lei nº 10.520/02.

Outros tribunais, como o de Pernambuco, admitem a utilização do pregão para contratação tanto de obras como para serviços de engenharia, considerados comuns, conforme decisão transcrita abaixo:

ACÓRDÃO TC Nº 540/11

a) Para que um objeto possa ser caracterizado como comum para fins do pregão, hão de ser observadas, cumulativamente, as seguintes premissas:

a.1) que a técnica envolvida em seu fornecimento, produção ou execução seja conhecida e dominada pelo específico mercado de ofertantes, seja o objeto simples ou complexo tecnologicamente, com ou sem especificidades técnicas, feito ou não sob encomenda;

a.2) que as suas especificações, definidas em edital, por si sós viabilizem o julgamento objetivo das propostas consoante o critério do menor preço;

a.3) que a estrutura procedimental do pregão, mais sumária e célere do que a prevista para as demais modalidades licitatórias, não seja fator comprometedor da segurança e certeza na avaliação das suas características primordiais.

b) Observadas as premissas firmadas para a caracterização do objeto licitado no conceito de comum, e inexistindo vedação expressa em lei local ou em norma regulamentar do ente federativo responsável pela licitação, as obras, os serviços de engenharia e os serviços de informática podem ser validamente licitados através da modalidade pregão.

c) Os serviços técnicos profissionais especializados previstos no artigo 13 da Lei nº 8.666/93, por serem predominantemente de natureza intelectual, em princípio, não são caracterizáveis como comuns. Não se afasta, contudo, a possibilidade, em um caso concreto, da caracterização como serviço comum e a adoção da modalidade pregão.

Nos pregões de obras e serviços de engenharia devem ser respeitados os prazos mínimos entre a publicação do edital e a data da realização do evento, previstos nos incisos: I, II, III do § 2º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, e estabelecidos com base nos valores fixados no inciso I do artigo 23 do mesmo Diploma Legal. (grifo nosso).

Já o Tribunal de Contas de Minas Gerais a

princípio não estabelece restrições, conforme decisão abaixo:

Consulta nº 732.557

MUNICÍPIO. LICITAÇÃO. I. PREGÃO. REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE. ADOÇÃO DA MODALIDADE PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE. II. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE. INCLUSÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE. (grifo nosso).

Nesse contexto, entende-se que é possível a utilização do pregão para contratação de obras e de serviços de engenharia desde que o objeto possua especificações consideradas usuais do mercado.

Assim, volta-se ao raciocínio de que a definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado. Se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum e a modalidade pregão não é permitida para contratação.

Dessa forma, e em resposta à indagação 2, entende-se que é possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia considerados comuns.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, e considerando que:

- a)** os entes federativos poderão regulamentar os bens e serviços considerados comuns, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames da Lei nº 10.520/2000;
- b)** pela lei federal, serviço comum é aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2000);
- c)** é possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia considerados comuns, que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas, desde que a utilização

- desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato;
- d) a definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado. Se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum.

Considerando, ainda, que não existe prejuízo neste Tribunal sobre o assunto, ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº. Licitação. Pregão. Serviços Comuns. Regulamentação pelo ente. Possibilidade. Obras e serviços de engenharia comuns. Possibilidade.

- a) os entes federativos poderão regulamentar os bens e serviços considerados comuns, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames do parágrafo único do art. 1º

da Lei nº 10.520/2000;

- b) é possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato;
- c) a definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado. Se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum.

Cuiabá-MT, 20 de junho 2012.

Bruna Zimmer

Técnica de Controle Público Externo

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 2.123/2012

[...]

3. CONCLUSÃO

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

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

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

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 22 de junho de 2012.

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

Egrégio Plenário,

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

Feita essa observação, passo a analisar o mérito da questão, o qual se consubstancia na análise da contratação de obras e serviços de engenharia, por meio de pregão, modalidade de licitação prevista pela Lei nº 10.520/2002.

No que diz respeito à primeira indagação do consultante, metodologia a ser utilizada para definir o que são serviços comuns, vale dizer que o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.250/2002 esclarece que se referem àqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O Tribunal de Contas da União, ao tratar do assunto, afirma que o bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.¹

A par dessas explanações, pode-se dizer que serão comuns os bens e serviços padronizáveis, que não necessitam de uma avaliação minuciosa, escolhidos apenas com base na comparação entre os preços ofertados.

Em relação ao segundo questionamento, possibilidade de utilização da modalidade pregão para obras e serviços de engenharia, é preciso anotar que o Tribunal de Contas da União já pacificou a matéria através da súmula 257, nos seguintes termos:

Súmula 257. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

Assim, desde que a contratação tenha por objeto obras e serviços de engenharia comuns, conforme a exigência do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002 já percorrida acima, é permitido ao administrador valer-se da modalidade de licitação pregão.

Embora, num primeiro momento, possa residir alguma dúvida acerca da classificação de obras e serviços como comuns, visto que, de forma geral, pressupõem certa complexidade, há alguns que exigem conhecimentos técnicos singelos, sem demasiadas especificações.

Deve, pois, o administrador, diante das circunstâncias que envolvem o caso concreto, avaliar o grau de dificuldade de definição do objeto, assim como sua execução. Tal fato, conforme mencionado pela consultoria técnica, pode ser aferido pela possibilidade de traçar no edital de forma objetiva padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado.

Corroborando esse caráter casuístico, torna-se essencial registrar que a execução de um mesmo serviço pode requerer ou não a utilização de um especialista. Como exemplo, cita-se a reforma de fachadas de prédios que, a princípio, é um serviço comum; todavia, quando realizada em prédios históricos, passa a ser um serviço especializado.

Outra condição necessária é a garantia de que a modalidade de licitação pregão para obras e serviços de engenharia comuns não comprometerá a segurança e eficácia do contrato.

No que tange à terceira dúvida, possibilidade de o município legislar através de lei municipal sobre a definição de serviços comuns, registro que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

No caso em apreço, é permitido aos municípios regulamentar procedimentos específicos e suplementar lacunas; todavia essas normas não podem extrapolar, restringir, nem violar as regras gerais veiculadas na Lei nº 10.520/2002.

A fim de demonstrar a consistência do posicionamento acima exarado, faço constar, conforme exteriorizado pela consultoria técnica, que essa posição já foi adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais por ocasião da Consulta 698919.

É importante deixar claro que a regulamentação

¹ TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas da União. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

ção deverá ser concretizada por meio de decreto e não lei municipal, uma vez que os seus conceitos não se confundem: a lei tem por objetivo inovar o ordenamento jurídico, enquanto o decreto visa tão somente regulamentar uma disposição de lei.

Desse modo, no presente caso, considerando que o município deve regulamentar os serviços e bens comuns sem contrariar, restringir ou extrapolar a Lei nº 10.520/2002, resta claro que o administrador deve fazê-la via decreto.

Pondero, oportunamente, que na essência concordo plenamente com o verbete apresentado pela consultoria técnica; no entanto, apenas entendendo fundamental realizar alguns acréscimos na ementa, com o propósito único de melhor esclarecer o posicionamento exarado pelo próprio setor.

Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único da Resolução 14/2007, desta Casa, no sentido de responder ao consulente de acordo com o verbete formulado pela consultoria técnica, sobre o qual realizei pequenos ajustes na redação, a saber:

Resolução de Consulta nº. Licitação. Pregão. Bens e Serviços Comuns. Regulamentação pelo ente. Possibilidade. Obras e serviços de engenharia comuns. Possibilidade.

a) os entes federativos poderão regulamentar por meio de decreto os bens e serviços considerados comuns, a fim de melhor atender as suas características e particularidades, desde que tal regulamentação não contrarie, extrapole ou restrinja os ditames do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2000;

b) é possível a utilização do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia comuns, assim entendidos aqueles que não demandam maiores especificações técnicas ou qualificações diferenciadas e desde que a utilização desta modalidade mais célere de licitação não comprometa a segurança e eficácia do contrato;

c) a definição de obras e serviços de engenharia comuns é casuística, devendo-se verificar se é possível estabelecer no edital padrões de desempenho e qualidade, por meio de qualificações usuais do mercado. Se, ao contrário, pelo custo e complexidade a obra ou o serviço necessitar de capacidade técnica diferenciada não será considerado comum.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, 10 de julho de 2012.

Antonio Joaquim

Conselheiro Relator

Município pode fixar novos valores-limites para modalidades licitatórias

O município ou o Estado podem, à luz da legislação em vigor, observando expressamente as modalidades licitatórias estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, definir por meio de lei novos valores-limites ou promover a atualização dos valores-limites atribuídos para cada uma das modalidades, tendo o IGP-M como indexador oficial. A decisão do Tribunal de Contas de Mato Grosso foi considerada inovadora e oportuna pelos próprios membros do TCE-MT, porquanto os atuais valores-limites foram fixados há 21 anos, apesar de a Lei de Licitações admitir a hipótese de atualização.

Originalmente, o relator da consulta foi o conselheiro Antonio Joaquim, que acolheu integralmente o voto-vista do conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira. A manifestação de Pereira provocou um ponto de inflexão, levando o colegiado a uma melhor conclusão sobre o assunto. A fixação de valores-limites ou a sua atualização se enquadram no conceito de norma específica, também de competência dos entes federativos estaduais e municipais. Não pode ser confundida com a norma geral de competência da União (Lei das Licitações), que define as modalidades licitatórias (concorrência pública, tomada de preços, convite, concurso, leilão e o pregão) e cria indexadores para atualização.

O consultante foi a prefeitura do município de Campos de Júlio questionando sobre a legalidade de o Poder Executivo municipal atualizar os valores das modalidades licitatórias e a legalidade de os municípios editarem normas específicas de licitação. A resposta à consulta observa, por outro lado, que a faculdade para fixar novos valores-limites ou atualizar os atuais tetos para as modalidades licitatórias tem que ser usada com o máximo de razoabilidade, de maneira a nunca burlar as regras gerais previstas na Lei nº 8.666/93. Deve-se obedecer à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

“Foi destacado que deve ser obedecida a regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.”



Cons. Antonio Joaquim



Cons. Substituto
Luiz Carlos Pereira

Resolução de Consulta nº 17/2014 -TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 12.174-6/2014

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, que acolheu o voto-vista apresentado pelo conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, e de acordo com o Parecer nº 2.463/2014 do Ministério Público de Contas, alterado oralmente em sessão plenária no sentido de acompanhar integralmente as conclusões e razões do voto-vista, **responder** ao

consulente que:

EMENTA: **a)** a competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas; **b)** a competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/1993, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações; **c)** o artigo 22 da Lei de Licitações que estabelece as modalidades licitatórias é norma geral, editada pela União, sendo legalmente vedada a criação de novas modalidades pelos demais entes federados; **d)** o artigo 23 da Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993; **e)** a Lei nº 8.666/1993 revogou integralmente o Decreto-Lei nº 2.300/1986, em especial seu artigo 85, caput, e parágrafo único, extinguindo a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/1993; **f)** a eventual disciplina estadual concorrente supletiva,

e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais, deverá ser feita por lei em sentido formal; **g)** o valor a ser fixado pelos demais entes, a título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, à luz da regra constitucional da licitação e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório; **h)** o artigo 120 da Lei nº 8.666/1993 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste; e, **i)** os chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/1993, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993. **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 José Carlos Novelli, Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador Alisson Carvalho de Alencar.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 48/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Dirceu Martins Comiran, prefeito municipal de Campos de Júlio, MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade de os entes municipais poderem editar normas próprias de licitação, nos seguintes termos:

[...] o prefeito de Campos de Júlio-MT, [...], submete à apreciação dessa Corte de Contas a suscitação de dúvida quanto à legalidade dos seguintes objetos:

1. Legalidade de o Poder Executivo municí-

pal atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei nº 8.666/93.

2. Legalidade de os municípios editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o entendimento de que as normas de caráter específico contidas na Lei nº 8.666/93 são aplicáveis apenas à própria União, não vinculando os Estados e os municípios que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações.

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autenticidade 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).

2. MÉRITO

2.1 Da competência para legislar sobre licitações e contratações públicas

Inicialmente, cabe evidenciar que todas as contratações governamentais, em regra, devem ser precedidas e submetidas a um processo de licitação pública, conforme preceitua o artigo 37, XXI, da 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

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. (grifo nosso).

Neste sentido, a mesma Constituição, ao tratar das competências legislativas da União, assim dispõe em seu artigo 22, XXVII:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifo nosso).

Desta forma, incontestes são as disposições constitucionais no sentido de conferir à União a competência plena, direta e reservada¹ para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas, normas estas de observância obrigatória para todos os entes da federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Em face dessa competência privada deferida constitucionalmente à União, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de exercer competência legislativa suplementar em matéria de licitações e contratações públicas, conforme autoriza os seguintes dispositivos da CF/88:

Art. 24.

[...]

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º – Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Nesta esteira, observa-se que a competência legislativa suplementar deferida aos Estados, Dis-

¹ Competência Privativa.

trito Federal e Municípios², no caso de licitações e contratações públicas, somente poderá ser exercitada em caráter complementar, ou seja, apenas para especificar normas gerais já estabelecidas em lei federal “nacional”, tendo em vista a existência da Lei nº 8.666/93.

Por meio da edição da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a União, cumprindo o mandamento constitucional insculpido no inciso XXVII do artigo 20 da CF/88, estabeleceu normas gerais para as licitações e as contratações públicas.

Pelo exposto, depreende-se que a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar sobre a matéria, apenas de forma complementar sobre normas específicas (especiais).

2.2 Da discussão sobre “normas gerais” e “normas específicas”

A doutrina administrativista muito discute sobre o alcance do conteúdo normativo apresentado pela Lei nº 8.666/93, para alguns a lei estabelece tanto normas gerais quanto normas específicas sobre licitação e contratação públicas, o que feriria a autonomia legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista que a União somente estaria constitucionalmente autorizada a dispor sobre “normas gerais” e não sobre “normas específicas”.

Nesta linha, enverá Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, *literis*:

Enquanto o Decreto-Lei nº 2.300/86, com a norma do artigo 85, deixava a possibilidade de separar

as normas gerais das que não tinham essa natureza (ainda que com a apontada dificuldade), a Lei nº 8.666/93 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. Se alguma dúvida houvesse, ela se dissiparia com a norma do artigo 118, que determina aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração indireta a obrigatoriedade de adaptarem as suas normas sobre licitações e contratos ‘ao disposto nesta Lei’.

A inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 8.666/93 é manifesta, porque nada deixa para que Estados e Municípios legislem em matéria de licitação e contrato administrativo. (grifo nosso).

Outros doutrinadores, apesar de não se manifestarem diretamente sobre a constitucionalidade ou não de quaisquer dos dispositivos da Lei nº 8.666/93, filiam-se ao conceito abrangente de que a disciplina sobre normas gerais de licitações e contratações públicas cabe à União, e aos demais entes da federação cabem a normatização sobre normas específicas.

Neste sentido, assim se manifesta José dos Santos Carvalho Filho⁴:

É importante anotar, todavia, que a referida competência se limita à edição de normas gerais, e, sendo assim, às demais entidades da federação foi conferida a competência para editar normas específicas. Na verdade, nem sempre tem sido fácil identificar quando um dispositivo encerra norma geral ou específica, e talvez por essa razão muitos Estados e Municípios adotam a Lei nº 8.666/93, deixando, pois, de criar normas específicas, para evitar o risco de eventuais impugnações [...].

Por outro lado, muitas objeções têm sido levantadas em relação a alguns dispositivos da lei federal, os quais, segundo o entendimento de diversos estudiosos, não contêm regras gerais, mas sim específicas. De fato, se o dispositivo da lei federal contiver norma específica, estará fatalmente em contrariedade com a Constituição Federal, e, em consequência, maculado de vício de inconstitucionalidade. (grifo nosso).

Para Marçal Justen Filho⁵, a discussão apresenta-se nos seguintes termos:

2 A competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal pode ser dividida em duas espécies: competência complementar e competência supletiva.

A primeira – competência complementar – dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda – competência supletiva – aparecerá em virtude da inércia da União em editar lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto de normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10. São Paulo: Atlas, 2011. p. 639.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 359.

4 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 169.

5 FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 13.

A interpretação da fórmula “normas gerais” tem de considerar, em primeiro lugar, a tutela constitucional à competência local. É inquestionável que a Constituição reservou competência legislativa específica para cada esfera política disciplinar licitação e contratação administrativa.

[...]

Logo, apenas as normas “gerais” são de obrigatoria observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante, exercendo competência legislativa irredutível para dispor acerca das normas específicas. (grifo nosso).

Neste contexto, é pertinente salientar que o Estado do Rio Grande do Sul propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 927-3/RS) ao Supremo Tribunal Federal (STF) pretendendo a declaração de inconstitucionalidade para os seguintes dispositivos da Lei nº 8.666/93:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios.

[...]

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

[...]

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

[...]

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

[...]

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

[...]

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei. (grifo nosso).

Nesta ADI, foi questionado, justamente, o alcance do conteúdo normativo trazido pela Lei nº 8.666/93, que no entender do estado gaúcho representaria um extrapolamento das prerrogativas da União em estabelecer “normas gerais” sobre licitação e contratação, estatuinto, no caso, também normas específicas que seriam de competência dos demais entes da federação.

Nos autos da ADI 927-3/RS⁶ o STF exarou Medida Cautelar⁷, cuja análise da parte dispositiva e do voto do relator (ministro Carlos Veloso) permite as seguintes conclusões:

- a)** compete à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação”;
- b)** inconstitucionais, na Lei nº 8.666/93, seriam em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os dispositivos que extrapolassem o conceito de norma geral;
- c)** são constitucionais os artigos 1º e 118 da Lei nº 8.666/93;
- d)** suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo”, contida na letra b do inciso I do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21/6/93; suspender os efeitos

⁶ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+927.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+927.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bo8uatr>>.

⁷ Até de confecção deste parecer, a ADI 927-3/RS ainda não tinha sido julgada em seu mérito.

da letra c do mesmo inciso, até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar; no tocante à letra a do inciso II do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar; com relação à letra b do mesmo Inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão “permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública”, quanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, finalmente, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o ministro relator, que a indeferia.

Pelo exposto, constata-se que o STF, acompanhando parte da doutrina, limitou-se a ratificar o entendimento de que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação públicas, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar sobre a matéria apenas sobre normas específicas (especiais), apreciando cautelarmente a constitucionalidade, no caso concreto, de alguns poucos dispositivos constantes do artigo 17 da Lei nº 8.666/93.

Desta forma, ante a ausência de delimitação material definitiva, tanto da doutrina quanto da jurisprudência sobre quais seriam as normas de caráter geral e as de caráter específico constantes da Lei nº 8.666/93, defende-se que todas elas são normas gerais, cabendo ao Poder Judiciário, quando provocado, se manifestar sobre a matéria, conforme o fez na MC do ADI 927-3/RS.

Este entendimento, inclusive, encontra ressonância da doutrina pátria, conforme posicionamento dos seguintes autores:

Marçal Justen Filho⁸:

A disputa sobre o conteúdo da cláusula constitucional (“normas gerais”) gera grandes dificuldades. No tocante à Lei nº 8.666, houve disputas relevantes, que não foram resolvidas sob o prisma teórico. O decurso do tempo acabou por tornar superada a discussão, prevalecendo a tese de que a esmagadora maioria das disposições legais se configurava como “norma geral”. (grifo nosso).

Lucas Rocha Furtado⁹:

Em poucas ocasiões, Estados acusam a União de, a pretexto de elaborar normas gerais, invadir a competência dos Estados e aprovar normas especiais.

Feitos esses esclarecimentos, devemos entender que as regras contidas na Lei nº 8.666/93 são aplicáveis à Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ressalvadas as hipóteses em que, em razão de decisão judicial, dispositivo da Lei nº 8.666/93 tenha sido declarado inconstitucional. (grifo nosso).

Ademais, é pertinente salientar, mais uma vez, que a MC na ADI 927-3/RS reconheceu a constitucionalidade dos artigos 1º e 118 da Lei nº 8.666/93, o que deixa claro que, em regra, as disposições ali contidas apresentam-se com caráter de norma geral.

Importante mencionar, também, que o STF já afastou em inúmeras oportunidades a constitucionalidade de leis estaduais que disciplinavam questões atinentes a regras gerais de licitações e contratações, a exemplo da ADI 651/TO que afastou a constitucionalidade de lei do Estado do Tocantins que criava hipótese nova de licitação dispensável não prevista no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 147/90, DO ESTADO DO TOCANTINS. VENDA DE IMÓVEIS PÚBLICOS SEM A REALIZAÇÃO DA NECESSÁRIA LICITAÇÃO. CONTRARIEDADE AO INCISO XXI DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ato normativo impugnado, ao possibilitar a venda direta de lotes e moradias em áreas públicas no perímetro urbano de Palmas-TO, viola a exigência de realização de prévia licitação para a alienação de bens públicos, na forma do mencionado dispositivo constitucional. Ação julgada procedente. (ADI 651, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00087 EMENT VOL-02083-01 PP-00024). (grifo nosso).

2.3 Impossibilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios legislar sobre modalidades licitatórias, bem como seus respectivos valores

Conforme apresentado nos tópicos anteceden-

⁸ FILHO, Marçal Justen, op. cit., p. 13.

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 30.

tes, restou assentado que a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar sobre a matéria apenas de forma suplementar sobre normas específicas (especiais).

Restou assentado, também, que até que haja posicionamento judicial em contrário, reputam-se como normas gerais todos os dispositivos da Lei nº 8.666/93.

Neste sentido, então, constata-se que a competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, sem contrariá-la.

Desta forma, não há como se cogitar que norma específica editada por Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios possa estabelecer, nem mesmo pela aplicação de índices de correção monetária, novos valores para as modalidades licitatórias previstos no artigo 23 da Lei nº 8.666/93.

Essa disposição legal é norma geral por excelência, pois dá os contornos e parâmetros numéricos para a definição de cada modalidade licitatória a ser adotada em cada espécie de contratação, inclusive quanto às hipóteses de licitações dispensáveis em função de pequenos valores (art. 24, I e II da Lei nº 8.666/93).

Nesta esteira, o estabelecimento de novas espécies de modalidade licitatórias (art. 22 da Lei nº 8.666/93), bem como a fixação de novos valores para a definição de modalidades (art. 23 da Lei nº 8.666/93), jamais poderá ser disciplinado por normas específicas.

Neste sentido, cita-se a lição de Lucas Rocha Furtado¹⁰:

A definição das modalidades e tipos de licitação e das hipóteses de contratação sem licitação são exemplos de temas que se inserem no âmbito das normas gerais. Caso o Estado ou Município legissem sobre mencionados temas, incorrerão em inconstitucionalidade formal.

Ademais, é importante ressaltar que o artigo 22, XXVII, da CF/88, citado alhures, é cristalino no sentido de que é competência privativa da União legislar sobre modalidades de licitação.

Nesta senda, é pertinente utilizar como exemplo de respeito às normas gerais estabelecidas na Lei nº 8.666/93 a legislação paranaense que disciplinou normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, quando assim dispõe:

Lei nº 15.608/2007 do Estado do Paraná¹¹:

[...]

Art. 38. As modalidades de concorrência, tomada de preços e convite são determinadas em função dos limites fixados em lei nacional sobre normas gerais de licitação, de competência da União, por determinação do art. 22, inc. XXVII, da [Constituição Federal](#).

Neste mesmo sentido, disciplina a Lei do Estado de São Paulo nº 6.544/8912 (revisada, consolidada e anotada), que adota como valores para definição das modalidades licitatórias os mesmos incluídos na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 9.648/98.

Pelo exposto, conclui-se não ser possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista que essa possibilidade encontra-se albergada na competência privativa da União.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- o inciso XXVII do artigo 22 da CF/88 confere à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas;
- por meio da Lei Nacional nº 8.666/93 a União estabelece as normas gerais de licitações e contratações públicas;
- a Constituição possibilita aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o exercício de competência suplementar para legislar sobre licitações e contratações públicas, respeitando as normas gerais estabelecidas na Lei Nacional nº 8.666/93;

¹¹ Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=5844&codItemAto=39755#39755>>.

¹² Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Revistas-pdf/legisla%C3%A7%C3%A3o%20paulista.pdf>>.

¹⁰ FURTADO, Lucas Rocha, op. cit., p. 29.

- d) a competência legislativa complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no caso de licitações e contratações públicas, restringe-se à regulamentação e especificações das normas gerais estabelecidas na Lei Nacional nº 8.666/93 sem, contudo, contrariá-las;
- e) até a superveniência de pronunciamento judicial em contrário, as normas gerais estabelecidas na Lei Nacional nº 8.666/93 são de observância obrigatória para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- f) não é possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista que esta possibilidade encontra-se albergada na competência privativa da União; e,

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

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Normas gerais. Competência privativa da União.

Normas específicas. Competência complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

- a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma complementar, por meio de normas específicas.
- b) A competência legislativa complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações.
- c) Não é possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista tratar-se de norma geral albergada na competência privativa da União.

Cuiabá-MT, 7 de julho de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 2.463/2014

[...]

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 marginalizada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela **resposta** à consulta nos termos sugeridos pela consultoria técnica, a saber:

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Normas gerais. Competência privativa da União.

Normas específicas. Competência complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

- a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma complementar, por meio de normas específicas.
- b) A competência legislativa complementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de

Licitações.

c) Não é possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista tratar-se de norma geral albergada na competência privativa da União.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de julho de 2014.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto de Contas

Razões do Voto

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

O prefeito questiona a legalidade de o Poder Executivo municipal atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias descritas na Lei nº 8.666/93, bem como da edição de normas próprias de licitação, com fulcro nos arts. 1º e 118 da Lei nº 8.666/93.

No que diz respeito à edição de normas próprias de licitação, consoante esclareceu a consultoria técnica, de acordo com o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, arts. 1º e 118 da Lei nº 8.666/93 e com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade 9273/RS, compete privativamente à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Portanto, os demais entes da federação, dentre eles os municípios, em matéria de licitações e contratações públicas, podem legislar apenas de forma suplementar sobre normas específicas (arts. 24, § 2º, 30, II e 32, § 1º, da CF). Ou seja, a competência legislativa somente poderá ser exercida em caráter complementar às normas gerais estabelecidas na Lei nº 8.666/93.

É importante destacar que o exercício da competência legislativa suplementar, como o próprio nome já sugere, deve tratar de regras e procedimentos específicos não discriminados nas normas gerais, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais. Assim, é próprio concluir que a norma es-

pecífica jamais poderá ir de encontro ao estipulado pela norma geral.

Quanto à possibilidade de o Poder Executivo municipal atualizar os valores das modalidades licitatórias, saliento que os seus respectivos valores foram discriminados pela União na Lei nº 8.666/93. Logo, considerando que a União fixou os valores dentre as regras gerais, não é permitido aos demais entes da federação modificá-los.

Diante de todas as razões expostas, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único, da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal, em responder ao consulente de acordo com o verbatim formulado pela consultoria técnica, a saber:

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Normas gerais. Competência privativa da União. Normas específicas. Competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas.

b) A competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações.

c) Não é possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias pre-

vistas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista tratar-se de norma geral albergada na competência privativa da União.

É como voto.

Tribunal de Contas, 30 de julho de 2014.

Antonio Joaquim

Conselheiro Relator

Voto-Vista

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Dirceu Martins Comiran, prefeito municipal de Campos de Júlio, cujo teor solicita esclarecimento acerca da possibilidade de os entes municipais procederem à edição de normas próprias de licitação, nos seguintes termos:

1. Legalidade de o Poder Executivo municipal atualizar, mediante lei ou decreto, baseado nos índices de correção monetária, os valores das modalidades licitatórias constantes na Lei nº 8.666/93.
2. Legalidade de os municípios editarem normas próprias de licitação, com fulcro nos artigos 1º e 118 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista o entendimento de que as normas de caráter específico contidas na Lei nº 8.666/93 são aplicáveis apenas à própria União, não vinculando os Estados e os municípios, que poderão dispor em contrário em suas respectivas legislações.

Em entendimento unânime, a consultoria técnica, o Ministério Público de Contas e o relator da vertente consulta aduziram “não ser possível a outros entes da federação [...] estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, tendo em vista que esta possibilidade encontra-se albergada na competência privativa da União”.

Pedi vistas dos autos por entender que a questão atinente à natureza da norma que estabelece valores-limites das modalidades licitatórias encontra-se umbilicalmente atrelada à questionada possibilidade de atualização dos valores das modalidades licitatórias, por índices de correção monetária, a qual não contou com resposta pontual a respeito.

Questionou, primeiramente, o consultante acerca da possibilidade de atualização dos valores das modalidades licitatórias, por índices de correção monetária, sobre o que, entendo, respeitado juízo em contrário, não se manifestaram pareceres técnico, consultivo e ministerial.

De fato há previsão legal expressa, no artigo

120 da Lei nº 8.666/93, de que os valores constantes dos artigos 23 e 24 da referida lei poderiam ser revistos (atualizados) anualmente pelo Poder Executivo federal, bastando observar o limite da variação geral dos preços do mercado no período. Tanto os valores indicados no artigo 23 quanto a previsão de atualização anual decorrem da redação dada pela Lei nº 9.648/98, que promoveu alteração na Lei nº 8.666/93, in litteris:

Art. 120. Os valores fixados por esta Lei poderão ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, que os fará publicar no Diário Oficial da União, observando como limite superior a variação geral dos preços do mercado, no período.

Referido dispositivo, em sua redação originária, previa que esta atualização seria anualmente automática, tendo como indexador o INPC, até que sobreveio a Lei nº 8.883, de 1994¹, que embora tenha mantido a periodicidade anual da atualização monetária dos valores das modalidades licitatórias, alterou o indexador para o IGP-M.²

1 Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão automaticamente corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com base no índice do mês de dezembro de 1991.

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no caput deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1.000,00 (um mil cruzeiros).

2 Art. 120. Os valores fixados por esta lei serão automaticamente corrigidos na mesma periodicidade e proporção da variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), com base no índice do mês de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Parágrafo único. O Poder Executivo Federal fará publicar no Diário Oficial da União os novos valores oficialmente vigentes por ocasião de cada evento citado no “caput” deste artigo, desprezando-se as frações inferiores a Cr\$ 1,00 (um cruzeiro real). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

No que pertine a esta previsão legal de reajuste, a regra do citado artigo 120 constitui norma de caráter geral porquanto somente a União pode criar indexadores de preço em âmbito nacional e estabelecer-lhes variações periódicas de valor em correlação com a moeda nacional.

Noutro giro, contudo, a questão atinente à competência para promover/executar esta atualização/revisão é do Poder Executivo de todos os entes da federação, na medida em que a utilização da expressão legal “Poder Executivo federal” visa demonstrar que o artigo 23, que fixa os valores para eleição de cada modalidade licitatória, trata-se de norma de caráter específico da União, razão pela qual sobre estes valores poderá o Poder Executivo federal promover a atualização anual.

Isto significa dizer que enquanto o artigo 22 da Lei de Licitações é norma geral, doutrinária e jurisprudencialmente assim aceita, na medida em que estatui uniformemente as modalidades licitatórias, o artigo 23 da Lei nº 8.666/93, que fixa os valores das modalidades licitatórias não o é, tratando-se, ao contrário, de norma de caráter específico.

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o processo licitatório, a partir de critérios definidos em lei. Nos termos da Lei nº 8.666/93 são modalidades licitatórias a concorrência pública, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Ainda, tem-se o pregão, modalidade instituída pela Lei nº 10.520/2002.

É doutrinária e jurisprudencialmente assente que o artigo 22 da Lei nº 8.666/93, na parte em que institui as modalidades licitatórias, é norma de caráter geral e, portanto, matéria de competência privativa da União. O próprio § 8º do artigo 22 da Lei nº 8.666/93 estatui a vedação aos demais entes federados de criar outras modalidades de licitação ou promover a combinação das referidas no citado artigo.

A propósito, vejamos alguns ensinamentos de renomados doutrinadores:

A lei proíbe a adoção de outras modalidades de licitação ou a combinação das regras procedimentais para produzir novas figuras. Significa que o elenco do art. 22 é exaustivo. Essa norma geral deverá ser observada pelas demais entidades da Federação.³

O artigo, seus incisos e parágrafos contêm normas de caráter geral porque essenciais à definição dos modos por meio dos quais a Administração licitará, ou seja,

as modalidades que implementam o dever geral de licitar, que é princípio constitucional (CF/88, art. 37, XI).⁴

Proíbe a lei atual que sejam criadas novas modalidades de licitação ou mesmo a combinação das espécies referidas neste artigo.⁵

Noutra senda porém, a norma que fixa valores das modalidades licitatórias consubstancia normas federais, de específica aplicação no âmbito da União, tanto que serão pelo Executivo federal atualizadas.

Acerca da abrangência tão somente federal dos valores consignados no artigo 23 da Lei nº 8.666/93, destacam-se as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo, citado pelo ministro Carlos Velloso em seu voto no bojo da ADI 927-3, em que se discutia cautelarmente a inconstitucionalidade, dentre outros artigos, do artigo 17 da Lei nº 8.666/93, *in litteris*:

[...] **normas que estabelecem particularizadas definições**, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, **que definem valores, prazos** e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o item e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, **evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais**, salvo no sentido de que toda norma – por sê-lo – é geral [...] **se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral** [...] (“Licitações”, RCP 83/16). (grifo nosso).

Comentando este trecho decisório, apoiado na supracitada doutrina administrativista, o professor Jair Santana anui com o entendimento ponderando que:

4 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. Renovar, 1994. p. 132.

5 CRETELLA JÚNIOR, J. **Das Licitações Públicas**. 8. ed. Forense. p. 224.

3 FILHO, Marçal Justen, op. cit., p. 138.

Desde sempre nos foi certo 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.

Sabe-se, em contrapartida, 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:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei'. Adaptar normas estaduais ou municipais às regras gerais da Lei nº 8.666/93 não pode significar apenas um recado para aqueles entes políticos que já possuíam estatutos licitatórios editados anteriormente à norma geral de 1993.

Quem quer que já tivesse ou editasse normas “não gerais” (considerado o marco de 1993) deveria obediência irrestrita às normas da Lei nº 8.666, porque – estas sim – “gerais”.

Com efeito, a norma do artigo 23, ao fixar limites federais máximos para opção das modalidades licitatórias nacionalmente instituídas não se coaduna com o conceito de normas gerais, posto que a referida norma não se contém no mínimo indispensável ao cumprimento de quaisquer dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.

Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as “normas gerais”, leis nacionais, “são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas”, pelo que **“não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam”**. (grifo nosso).

O saudoso Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em sua obra intitulada “Natureza Jurídica

do Estado Federal”, já afirmava categoricamente que, em sede de normas gerais:

A União, [...], não deve e não pode exceder-se no exercício das suas atribuições, entrando em pormenores e prescrevendo, quase completamente, sobre a matéria, pois desse modo viria anular a verdadeira competência dos Estados particulares [...].

Nesse sentido, veja-se, ainda, a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar do tema das normas gerais sobre licitações e contratos ao tempo do Decreto-Lei nº 2.300:

Ora, o que o art. 22, XXVII, estabeleceu, como exceção a esse princípio (da autonomia político-administrativa dos entes federados) foi o tratamento das licitações, enquanto processo administrativo, e não dos procedimentos, pois, deve tratar do geral (finalístico) e não do particular (instrumental).

O procedimento é constituído de normas específicas, de minudência operativa, que devem, necessariamente, ser definidos conforme as possibilidades de cada ente político, ao passo que o processo, este sim, comporta normas gerais de aplicação uniforme em toda a federação. (grifo nosso).

E, mais à frente: “Em suma, toda norma procedimental do Dec. Lei nº 2.300/86 não é, por ser incompatível com o conceito adotado, uma norma geral de licitação”.⁶

De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Junior, **a expressão “normas gerais” exige que seu conteúdo seja analisado de maneira teleológica**. As “normas gerais” devem se reportar ao interesse fundamental da ordem federativa. Assim, à medida em que a federação brasileira tem por fundamento a solidariedade, e esta exige a colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses como base desta cooperação.

Desta maneira, toda matéria que ultrapassar o interesse particular de um ente federado porque é comum, ou seja, interessa a todos, ou envolver conceituações que, se fossem particularizadas num âmbito subnacional, gerariam conflitos ou dificuldades nacionalmente, é matéria de “norma geral”.⁷

6 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Normas Gerais sobre Licitações e Contratos Administrativos**. Natureza e Identificação no Estatuto Jurídico Federal Vigente. Perspectiva de novos projetos modernizadores. In: RDA nº 189/47.

7 FERRAZ JUNIOR, 1994. p. 18.

Corroborar, ainda, este entendimento, a análise da relação intertemporal entre a Lei nº 8.666/93 e sua normativa antecessora, o Decreto-Lei nº 2300/1986, na medida em que esta última, por meio de seu artigo 85, parágrafo único⁸, vedou expressamente que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/93.

Por sua vez, o artigo 126 da Lei nº 8.666/93 expressamente revogou o Decreto-Lei nº 2300/1986, *in litteris*:

Art. 126. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os Decretos-leis nºs 2.300, de 21 de novembro de 1986, 2.348, de 24 de julho de 1987, 2.360, de 16 de setembro de 1987, a Lei nº 8.220, de 4 de setembro de 1991, e o art. 83 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. (Renumerado por força do disposto no art. 3º da Lei nº 8.883, de 1994).

Trata-se de verdadeira hipótese de revogação global, a qual ocorre quando a lei revogadora disciplina inteiramente a matéria disciplinada pela lei antiga. Nesse caso, os dispositivos legais não repetidos são revogados, ainda que compatíveis com a nova lei. Regular inteiramente a matéria significa discipliná-la de maneira global, no mesmo texto.

É constitucionalmente compreensível que o legislador da década de 90 não tenha reproduzido esta normativa da década de 60, vez que o Decreto-Lei nº 2300/86 foi elaborado sob a vigência da Constituição de 1969, a qual não albergava os municípios como entes federados, nem prestigiava o federalismo.

Diferentemente, o legislador editor da Lei nº 8.666/93, sensível, ao menos neste ponto, à autonomia federativa dos entes, pedra angular do pacto federativo, optou por não reproduzir tal vedação, permitindo aos demais entes não apenas que estipulassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias nacionalmente previstas, mas também que os atualizassem à luz dos indexadores e marcos temporais, também nacionalmente estatuídos.

⁸ **Art. 85.** Aplicam-se aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as normas gerais estabelecidas neste Decreto-Lei.

Parágrafo único. As entidades mencionadas neste artigo e no artigo seguinte não poderão ampliar os casos de dispensa de licitação, nem os limites máximos de valor fixados para convite, tomada de preços e concorrência.

Contudo, este permissivo constitucional dado aos demais entes em matéria de fixação dos valores-limites definidores das modalidades licitatórias deve ser contemplado e exercido sob semelhantes limites constitucionais, na medida em que o aumento ou diminuição destes valores jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

Neste ponto, *mutatis mutandis*, faço um paralelo com o sistema constitucional de planejamento orçamentário traçado aos entes federados. De todo cediço que o planejamento orçamentário é feito por lei, sendo facultado aos entes federados, mediante decreto, promoverem abertura de créditos adicionais dentro de limite razoável autorizado na LDO. Por óbvio que uma autorização legislativa irrestrita de abertura de créditos adicionais importaria em elevados índices de reprogramação orçamentária mediante simples edição de decretos executivos e, portanto, sem submissão ao Poder Legislativo, o que ensejaria por desconstituir a peça orçamentária, que deveria funcionar como um planejamento de receitas e despesas, mas que, com alterações em percentuais tão elevados, acaba por se tornar mero cumprimento de formalidade constitucional.

Tal qual esta prática deve ser repudiada, também, em tese, uma elevação desmedida dos valores-limites definidores das modalidades licitatórias o deve ser, isto porque, tais valores servem de base para o cálculo de hipótese legal de dispensa licitatória, e esta constitui uma exceção à regra, devendo, como tal, receber interpretação restritiva, e ser exercida à luz do princípio da razoabilidade.

Neste ponto, ainda, coaduno com o entendimento consignado pelo professor Jair Eduardo Santana, quando adverte que o reconhecimento da competência municipal para fixação de valores diversos “[...] é limitado por outros vetores que informa o sistema normativo”.

Fica fácil entender com um exemplo extremo. Imaginemos que dado município fixe os valores de dispensa (artigo 24, I e II, já citados) em R\$ 1 milhão e R\$ 500 mil, respectivamente. Estará burlada a regra geral de modo escancarado. E, a depender das circunstâncias fáticas, nunca se realizará um certame qualquer naquela localidade, ofendendo-se de morte – diversas letras da Constituição Federal que determina ser exceção o afastamento concorrencial (art. 37, inciso XXI). Em outra linha de pensar imaginemos uma unidade administrativa municipal que movimenta alguns bilhões de reais ao ano em decorrência de suas aquisições. Seria, em

tese, admissível que pudesse dispensar procedimentos concorrenciais de aquisições que remontassem a R\$ 20 mil e R\$ 10 mil, por exemplo. Tivemos o cuidado de fazer um ensaio com os valores que constam da Lei nº 8.666/93 para mostrar que a simples atualização monetária que não fora realiza-

da até hoje, mostraria um cenário bem diferente do atual se levada efetivamente a efeito. Destacamos que não há como atualizar tais valores de forma simples, retroativamente a 1993, pois, na época, ainda não tínhamos dentre nós o Plano Real. Porém, esse cenário é, no mínimo, interessante:

Dispositivo legal	Valor histórico	Índice de correção(*)	Valor corrigido
Art. 24, I	R\$ 15.000,00	2,71	R\$ 40.719,91
Art. 24, II	R\$ 8.000,00	2,71	R\$ 21.717,29
§ 1º do art. 24	R\$ 30.000,00	2,71	R\$ 81.439,83
§ 1º do art. 24	R\$ 16.000,00	01/02/71	R\$ 43.434,57

Se apenas fôssemos realizar a atualização monetária dos valores constantes atualmente nos incisos I e II do artigo 24 (e disposição paragrafária) teríamos a possibilidade de fazer contratações diretas de R\$ 15.000,00 por R\$ 40.719,91; de R\$ 8.000,00 por R\$ 21.717,29; de R\$ 30.000,00 por R\$ 81.439,83 e de R\$ 16.000,00 por R\$ 43.434,57. Não se pode – em casos tais deixar que motivações subjetivas turvem ou impulsionem ações que podem se mostrar desastrosas tanto do ponto de vista da legalidade quanto do ponto de vista da excelente governança pública.

Pode seduzir olhos desavisados uma opção aberta para não instaurar certames de licitação (cujos valores de aquisição sejam de mais de R\$ 21 mil, considerado o cálculo supra).

Qual seria o motivo dessa nossa observação?

No ano de 2013 a União Federal (Sistema Sisg/Siasg) realizou 223.168 processos de aquisições, dos quais 158.765 foram por dispensa. Em valores absolutos, as compras de pequeno valor representaram mais de R\$ 9 bilhões.

Em 2010 constou desse sistema federal a realização de 264.364 processos de aquisições. Destes, 209.781 foram por dispensa. E, de pequeno valor, foram 2.240 (inciso I) e 193.883 (inciso II). Ou seja, essa realidade se repete em quase todas as unidades administrativas brasileiras e, por vezes, há dados que nos mostram que as dispensas por valor superam os 90% das aquisições feitas num determinado exercício financeiro.

Esse cenário nos mostra, antes de qualquer coisa, que as dispensas por valor (incisos I e II do art. 24) são as campeãs dos procedimentos deflagrados anualmente no Brasil.

Esse é um dado importante na medida em que o valor-base da dispensa não inibe que o volume de aquisições de pequeno valor seja elevado do ponto

de vista financeiro e pela movimentação processual em si.

Muitas unidades administrativas se valem de procedimentos operacionalmente satisfatórios para dar cabo desse elevado volume de compras. Possuindo excelente gestão sobre o tema, utilizam marco regulatório favorável, procedimentos céleres, suporte de tecnologia da informação, e pessoal bem capacitado. Os custos totais dessas aquisições são diluídos nessas boas práticas. E, em casos tais, elevar-se o limite das dispensas (ou não) teria um dado significado.

Há o lado obscuro dessa mesma moeda, no entanto, no qual os custos operacionais para se perpetrar uma simples dispensa por valor são elevadíssimos.

Em hipóteses tais, elevação dos valores da dispensa já teria sentido diverso.

Como já fizemos constar, não apenas o custo operacional e econômico de um procedimento de dispensa é determinante para solucionar o impasse.

Acreditamos que somente mediante cenários que mostrem que a medida (aumentar valores das dispensas) é acertada será possível acatá-la.

Noutras palavras, mais simples até, viria a pergunta: qual a razão de se aumentarem os valores das dispensas mencionadas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Geral de Licitações? Ou, bem ao estilo antigo, quid prodest? E dizer, em linguagem fluente, “a quem e a que a medida aproveita”?

Aumentar os valores dos limites das dispensas produziria quais resultados práticos em favor da boa governança pública?

Se a medida se colocar única e exclusivamente para evitar licitações, os benefícios da solução deveriam estar anunciados previamente. E os potenciais malefícios também.

Sintetizando tudo o que aqui agitados, a nossa

resposta é sim.

Podem os municípios alterar os valores dos limites estabelecidos pelos incisos I e II do artigo 24 da Lei Geral de licitações (Lei nº 8.666/93). Porém, há reservas.

Acresço a estas razões materiais limitativas que a possibilidade constitucional dos demais entes federados de dispor acerca dos limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias encontra-se também formalmente limitada. Explico. O consulente arguiu acerca da possibilidade de dispor acerca destes limites por meio de decreto. Tenho por certo, à luz do que dispõe o artigo 5º, inciso II, do artigo 37, caput, e o artigo 84, incisos IV e VI da CF/88, que a forma constitucionalmente adequada para disciplinar tal matéria é a forma normativa primária, ou seja, a lei. Cabe, assim, a cada ente, no espectro de sua competência legislativa concorrente supletiva, ou puramente suplementar, conforme o caso, disciplinar mediante lei em sentido formal, dentro de parâmetros razoáveis que não olvidem a regra da submissão ao processo licitatório, os valores atrelados a cada qual das modalidades licitatórias.

Assim, com o desiderato de salvaguardar o federalismo brasileiro, divirjo dos entendimentos consultivo-técnico e ministerial na parte em que refutam a possibilidade legal de os demais entes da federação disporem acerca dos valores-limites das modalidades licitatórias e de sua respectiva atualização.

Ante o exposto, divirjo parcialmente do parecer do Ministério Público de Contas e do voto do relator, e VOTO pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único da Resolução Normativa 14/2007 deste Tribunal em responder ao consulente nos termos do seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº __/2014. Licitações. Normas gerais. Competência privativa da União. Normas específicas. Competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Fixação do valor-limite das modalidades licitatórias. Artigo 23 da Lei nº 8.666/93. Norma específica da União federal. Possibilidade constitucional dos demais entes da federação de fixar valores distintos para fixação das modalidades licitatórias, mediante lei. Necessidade de respeito à regra constitucional de submissão das aquisições, concessões e alienações mediante licitação. Possibilidade dos demais entes federados de atualizar referidos valores com base no indexador e periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120

da Lei nº 8.666/93.

a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislar acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas.

b) A competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/93, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas normas gerais insculpidas na Lei de Licitações.

c) O artigo 22 da Lei de Licitações que estabelece as modalidades licitatórias é norma geral, editada pela União, sendo legalmente vedada a criação de novas modalidades pelos demais entes federados.

d) O artigo 23 da Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93.

e) A Lei nº 8.666/93 revogou integralmente o Decreto-Lei nº 2300/86, em especial seu artigo 85 caput e parágrafo único, extinguido a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/93.

f) A eventual disciplina estadual concorrente supletiva, e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais, deverá ser feita por lei em sentido formal.

g) O valor a ser fixado pelos demais entes, a título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº 8.666/93, à luz da regra constitucional da licitação, e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

f) O artigo 120 da Lei nº 8.666/93 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste.

g) Os chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/93, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/93.

VOTO, ainda, pela atualização da consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

É como voto.

Gabinete do Conselheiro, em 27 de agosto de 2014.

Luiz Carlos Pereira

Conselheiro Substituto

Em substituição legal – Portaria 122/2013

É legítimo o pagamento de verba indenizatória para médicos

É possível instituir verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares. A orientação do Tribunal de Contas de Mato Grosso ocorreu em resposta à consulta enviada pela Prefeitura de São José do Rio Claro respondida na sessão plenária do dia 07/10. O processo foi relatado pelo conselheiro José Carlos Novelli.

O fiscalizado enviou questionamentos sobre o pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde para custear as despesas com deslocamentos necessários à efetivação de visitas domiciliares exigidas pela Política Nacional de Atenção Básica formulada pelo Ministério da Saúde.

Em resposta à consulta, o Pleno do TCE-MT ainda esclareceu que a movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência. Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do SPB devem ser acostados aos respectivos processos administrativos.

“O questionamento foi a respeito do pagamento de verba indenizatória aos médicos para realizarem visitas domiciliares aos pacientes”



Cons. José Carlos Novelli

Resolução de Consulta nº 20/2014 - TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.737-0/2014

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 3.129/2014 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que é legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, ambos deste Tribunal ; e, ainda, **responder** ao consulente que:

CONSULTA. DESPESA. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. SERVIDORES MÉDICOS. POSSIBILIDADE. REQUISISTOS.

É legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, ambos deste Tribunal.

DESPESA. PAGAMENTOS. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS. UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS. OBRIGATORIEDADE.

a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identi-

cação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos.

c) A não utilização do Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB) somente será admitida em situações excepcionais, decorrentes de fatos equiparáveis ao caso fortuito ou força maior, devidamente justificadas no processo de ordenação de despesa.

O voto do conselheiro relator José Carlos Novelli foi lido pelo conselheiro substituto Isaías Lopes da Cunha.

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

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

Publique-se

Parecer da Consultoria Técnica nº 056/2014

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Natanael Casavechia, prefeito municipal de São José do Rio Claro, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal para realização de visitas médicas domiciliares, bem como se esse pagamento pode ser feito mediante tesouraria, nos seguintes termos:

Na hipótese de haver pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde a título de custeio das despesas decorrentes do exercício do cargo, em especial os deslocamentos necessários à efetivação de visitas domiciliares exigidas pela Política Nacional de Atenção Básica formulada pelo Ministério da Saúde, seria legítimo?

Caso positivo, tal pagamento poderia ser efetivado diretamente através da tesouraria ou o valor seria inserido no pagamento mensal do servidor através do departamento de pessoal?

O consulente juntou outros documentos aos autos, comprovando a sua posse no cargo eletivo, e fotocópia de documentos pessoais.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autenticidade 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).

2. MÉRITO

2.1 Da existência de prejulgado sobre o pagamento de verba indenizatória a profissionais médicos

Inobstante a possibilidade de resposta à consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos no artigo 232 do RITCE, ressalta-se que esta Corte de Contas já dispõe de prejulgados que respondem ao primeiro questionamento, que trata do pagamento de verba indenizatória a médicos, quais sejam:

Resolução de Consulta nº 01/2008 (DOE, 27/02/2008). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Profissionais médicos. Possibilidade de instituição, desde que observados os requisitos.

A remuneração dos profissionais médicos nos municípios tem como limite o subsídio do prefeito. Não se incluem, nesse cálculo, as verbas de natureza indenizatória, possíveis de serem pagas a tais profissionais, desde que:

a) haja previsão legal, que discriminará os critérios e condições para o pagamento;

b) a natureza das atividades exercidas exija do profis-

sional o custeio de despesas não cobertas por sua remuneração, justificando, assim, a compensação pela Administração Pública;

c) não tenham sido contratados mediante procedimento licitatório. (grifo nosso).

Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.

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

1) Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas.

2) É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização.

3) Pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração.

4) Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.

5) Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio.

6) Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei.

7) Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim.

8) Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial.

9) Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.

10) Submete-se aos controles interno e externo.

11) A prestação de contas deve ser apresentada de

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

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

Dessa forma, os prejudgados citados acima respondem integralmente ao primeiro quesito, concluindo-se, portanto, pela possibilidade de pagamento de verba indenizatória a profissionais médicos, desde que cumpridos os requisitos relacionados nas aludidas decisões do TCE-MT.

2.2 Impossibilidade de efetuar pagamento de despesas públicas por meio da tesouraria pública em geral

Inicialmente, é oportuno enfatizar que a discussão sobre a possibilidade de pagamentos de despesas públicas por meio de tesouraria, ou seja, em espécie, não se restringe à situação específica aventada na consulta, na medida em que se trata de matéria afeta às finanças públicas em geral.

Desse modo, como forma de responder à dúvida na situação específica levantada pela consulente, faz-se necessário observar a exigência contida no § 3º do art. 164 da Constituição de 1988, cuja disposição determina que as disponibilidades de caixa dos municípios e Estados devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central. [...]

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

O constituinte, ao dispor dessa forma, tem claro objetivo de salvaguardar os recursos públicos. Essa vontade do legislador foi reforçada com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traz um capítulo específico sobre gestão patrimonial, cujo conteúdo faz referência, em seu art. 43, à exigência constitucional citada.

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

Nesse norte, é conveniente salientar que esta Corte de Contas tem prejulgado que coaduna com o mandamento constitucional citado, no sentido de entender obrigatório que os entes federados façam a movimentação de suas disponibilidades de caixa em instituições bancárias oficiais, podendo ser, excepcional e provisoriamente, utilizadas instituições não oficiais, nos termos da lei. Esse prejulgado traz a seguinte ementa:

Acórdão nº 900/2003 (DOE, 16/06/2003). Receita. Recursos públicos. Movimentação. Instituição Financeira. Aplicação da Decisão Normativa nº 02/93 do TCE-MT.

Diante da inexistência de banco oficial, deve-se aplicar a Decisão Normativa nº 02/93 desta Corte de Contas, que autoriza a movimentação de recursos em bancos privados, através de lei municipal, até a instalação de banco oficial no município. O descumprimento desta norma, após a instalação de banco oficial, gera penalidades aos responsáveis pela movimentação dos recursos públicos, nos termos da Lei Orgânica do TCE-MT. (grifo nosso).

Assim, em todos os casos, resta patente que a movimentação das disponibilidades de caixa dos entes federados deve ser realizada em instituições bancárias, sejam elas públicas (oficial) ou privadas.

Nesse contexto, é importante mencionar que a Lei nº 4.320/64, em sua redação original publicada pelo Congresso Nacional, dispõe em seu artigo 65 que os recursos financeiros destinados ao pagamento de despesas podem transitar, opcionalmente, por tesourarias ou pagadoria ou, ainda, por estabelecimentos bancários credenciados, nos seguintes termos:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.¹

Tratando-se do artigo 65 da Lei nº 4.320/64, é imprescindível evidenciar que o texto legal disponibilizado pelo site da Presidência da República

traz uma redação divergente daquela constante da publicada pelo Congresso Nacional, pois suprime a vírgula logo após a palavra “instituídos”, dando outra interpretação ao texto originalmente aprovado, nos seguintes termos:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.²

Os professores Flávio de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, ao estudar o artigo 65 da Lei nº 4.320/64, em sua redação original, citam os princípios da prudência e da segregação de função como justificativas para que o fluxo financeiro da administração não ocorra por meio de tesouraria ou pagadoria:

A despeito da possibilidade enunciada no início do art. 65, em tela, não é mais desejável que os pagamentos sejam feitos diretamente por Tesouraria. Em face dos princípios da prudência e da segregação de funções, da sempre bem-vinda economia processual e da necessidade de facilitar o controle institucional, em face dessas razões, os pagamentos devem consignar-se mediante depósito bancários, a identificar expressamente, os beneficiários³. (grifo nosso).

Tal entendimento é reforçado a partir da interpretação da norma contida no art. 65 da Lei nº 4.320/64 à luz da regra plasmada no art. 164, § 3º, da CF/88, que foi reiterada pelo art. 43 da LRF, segundo a qual as disponibilidades de caixa dos entes públicos devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais. Ora, se assim prescreve a Lei Maior, não se vislumbra mais a possibilidade de depósitos de recursos públicos em tesouraria, e, conseqüentemente, o pagamento de despesas públicas por esse meio, ou seja, em espécie.

Nessa linha de entendimento convém registrar que, três anos depois da publicação da Lei nº 4.320/64, a União publicou o DL nº 200/67, cujas regras têm a finalidade de organizar a Administração Pública federal e, ao tratar do assunto, o faz de forma mais restritiva, esclarecendo que a regra é o pagamento de despesa através de ordem bancária,

¹ Diário do Congresso Nacional DNC, Seção I, de 26/11/63, PAG 9198 COL 01. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1963.pdf#page=22>. Acesso em: 19 ago. 2014.

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2014.

³ TOLEDO JR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **A Lei nº 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: NDJ Ltda, 2005. p. 175.

além de outros procedimentos, a fim de identificar a destinação do recurso público envolvido:

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

[...]

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos. (grifo nosso).

Com intuito de esclarecer o tema, o professor José de Ribamar Caldas Furtado, em sua obra ‘Direito Financeiro’, ao tratar das fases de execução da despesa pública, faz referência a esse artigo do DL nº 200/67 e destaca a necessidade de as despesas serem realizadas através de ordem bancária:

É o ato pelo qual o Estado recebe a quitação de sua obrigação mediante a entrega do numerário correspondente. O pagamento de despesa far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador de despesa e pelo encarregado do setor financeiro⁴. (grifo nosso).

Essas disposições normativas demonstram a evolução da Administração Pública motivada pela necessidade de **controlar com eficiência os recursos públicos**, acompanhar o fluxo financeiro, o que não se limita à observância da entrada desses recursos, pois é imprescindível o controle da saída deles, averiguar onde e como estão sendo aplicados, identificando com exatidão os credores e o montante aplicado.

Em se tratando de controle eficiente, o constituinte, através da EC 19/98, introduziu o princípio da eficiência no texto constitucional, em seu art. 37, tornando-o basilar e de cumprimento obrigatório a toda Administração Pública. Por consequen-

te, buscar mecanismos de controle e transparência na execução orçamentária e financeira deve ser um procedimento primordial e obrigatório para todo gestor público.

Nesse diapasão, a LRF foi modificada pela LC nº 131/09, cujo intuito foi introduzir dispositivos que regulamentassem **a necessidade perene de controlar e tornar transparente a execução orçamentária e financeira** da União, dos Estados e dos municípios. Dessarte, foi introduzido na LC 101/00 o art. 48-A, I, que exige a publicação da despesa de forma detalhada:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. (grifo nosso).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a fim de estabelecer procedimentos adequados para o desenvolvimento de um efetivo controle interno, externo e social, publicou a Instrução Normativa nº 89/2013, cujos arts. 9º e 17, que estão inseridos no capítulo que trata especificamente sobre procedimentos de controle das operações financeiras, expõem a obrigatoriedade da utilização da via bancária para movimentação de recursos públicos, inclusive a servidores públicos, enfatizando a necessidade de identificação do destino desses recursos.

Art. 9º A realização da receita e da despesa pública das Entidades submetidas a esta Instrução Normativa será efetivada exclusivamente por via bancária.

§ 1º A movimentação dos recursos será efetivada preferencialmente pelos meios eletrônicos ofertados pelo sistema bancário, na forma de avisos de crédito, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou por outros serviços da mesma natureza disponibilizados pelas Instituições Financeiras, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

[...]

Art. 17. O setor de pessoal da Entidade deverá manter arquivos, em meio magnético e impresso, das listagens com os valores transferidos para crédito na conta corrente bancária de seus servidores e empre-

⁴ FURTADO JR, Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 221.

gados, em consistência com os registros contábeis dos empenhos da despesa das folhas de pagamento respectivas.

Parágrafo Único. As relações referidas no caput deverão conter o número do CPF do servidor ou empregado, os códigos da agência e do banco, o número da conta corrente bancária destinatária e o valor da remuneração creditada. (grifo nosso).

Ao encontro do entendimento de que a movimentação de recursos públicos para fins de pagamento de fornecedores e prestadores de serviços deve ocorrer por meio de conta corrente bancária, a União publicou o Decreto nº 7.507/11 que, ao tratar das transferências de recursos federais a Estados e municípios, dispôs acerca do tema no § 1º do art. 2º da seguinte forma:

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. (grifo nosso).

Pensando na necessidade de os municípios mato-grossenses evoluírem no processo de controle do fluxo de recursos públicos, este Tribunal, ao tratar de mecanismos para controlar a arrecadação de tributos, publicou a Resolução Normativa nº 31/2012, cujo art. 1º exige que o processo de arrecadação e consequente recolhimento deve ocorrer obrigatoriamente por meio de conta corrente bancária, sendo proibido o recolhimento diretamente pela prefeitura:

Art. 1º Determinar ao Poder Executivo dos Municípios de Mato Grosso a adoção das providências necessárias para que toda a arrecadação e recolhimento dos tributos municipais seja efetuada em rede bancária credenciada, em favor do município, e por meio de guia específica e numerada, sendo vedado, portanto, o recolhimento de tributos municipais, em espécie, diretamente na prefeitura com emissão de recibos ou guias genéricas.

Parágrafo único. Considera-se quitado o tributo para todos os efeitos somente após a arrecadação na rede bancária credenciada com o devido repasse para conta bancária específica da prefeitura e a correspondente baixa no sistema e/ou controles do município. (grifo nosso).

Na linha de adotar a movimentação de recursos públicos exclusivamente por meio de instituição bancária, buscaram-se dados sobre a cobertura de instituições financeiras no Estado de Mato Grosso, já que se torna fundamental o fornecimento de serviços bancários aos fiscalizados. Então, constata-se, por meio de informações disponíveis no Bacen⁵ que, dos 141 municípios mato-grossenses, 93 têm agências bancárias e 132 têm, pelo menos, postos bancários, ou seja, somente nove municípios deste Estado não têm alguma instituição financeira, mas todos, sem exceção, têm caixas eletrônicos e/ou estão próximos de municípios que dispõem de serviços bancários, sem considerar que as movimentações financeiras podem ser feitas através da internet, que está disponível a todos.

Assim, defende-se que os órgãos/entidades pertencentes à Administração Pública mato-grossense devem realizar seus pagamentos apenas pelos meios eletrônicos de pagamentos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).⁶

Conclui-se, ainda, que pelo atual grau de desenvolvimento da tecnologia da informação, que é acessível a todas as entidades públicas ou privadas, é inaceitável que algum órgão/entidade da Administração Pública ainda possa realizar pagamentos em espécie (tesouraria). Excetuando, claro, aquelas despesas de pronto pagamento acobertadas pelo regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos.

Ademais, observa-se que as operações financeiras realizadas por meio eletrônico devem ter seus recibos impressos e juntados aos respectivos processos de despesas, facilitando a comprovação dos pagamentos e dos respectivos controles.

⁵ Todas as informações citadas estão disponíveis no site do Banco Central do Brasil: <<http://www.bcb.gov.br/?RED-RELAGPAB>>.

⁶ O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e valores mobiliários. São integrantes do SPB os serviços de compensação de cheques, de compensação e liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito, de transferência de fundos e de outros ativos financeiros, de compensação e de liquidação de operações com títulos e valores mobiliários, de compensação e de liquidação de operações realizadas em bolsas de mercadorias e de futuros, e outros, chamados coletivamente de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMF). A partir de outubro de 2013, com a edição da Lei nº 12.865, os arranjos e as instituições de pagamento passaram, também, a integrar o SPB. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SPBVISGER>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se a existência de prejulgados a respeito da possibilidade de pagamento de verbas indenizatórias, inclusive para médicos, resolve-se o primeiro questionamento desta consulta.

Quanto aos procedimentos a serem adotados pelos fiscalizados com intuito de realizar o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira, inclusive no que tange a pagamentos a servidores públicos, deve-se observar, além do princípio da transparência, o da eficiência, já que são parâmetros obrigatórios a toda Administração Pública, conforme determinação constitucional.

Nessa linha, ao observar as disposições da Constituição Federal, assim como a legislação citada neste parecer, que ratifica a necessidade e a obrigatoriedade de controlar o fluxo de recursos públicos, conclui-se que os pagamentos de despesas públicas devem ser realizados por meio de conta corrente bancária do credor, sendo, necessariamente, autorizados pelo ordenador de despesa e pelo responsável pelo setor financeiro da entidade ou órgão.

Desse modo, os pagamentos a fornecedores, prestadores de serviços e servidores públicos, inclusive verbas indenizatórias, devem ocorrer por meio eletrônico, através de crédito em conta bancária de titularidade do credor, possibilitando a identificação do beneficiário do pagamento e contribuindo com a evolução da transparência na Administração Pública.

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existem prejulgados neste Tribunal que respondam 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 das seguintes ementas, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Servidores médicos. Possibilidade. Requisitos.

É legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, todos do TCE-MT.

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Pagamentos. Movimentação de recursos. Utilização de meios eletrônicos. Obrigatoriedade.

a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada exclusivamente por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos.

Cuiabá-MT, 19 de agosto de 2014.

Richard Maciel de Sá

Consultor de Orientação ao Fiscalizado

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.129/2014

[...]

3. CONCLUSÃO

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

a) pelo **conhecimento** da presente consulta, tendo em vista a presença de 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, 21 de agosto de 2014.

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

Inicialmente, verifico que a consulta foi formulada em tese, apresentada de forma direta e objetiva por autoridade legítima e versa sobre matéria de competência deste Tribunal de Contas. Desse modo, recebo as indagações, considerando que atenderam aos pressupostos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº 269/07 e da Resolução Normativa nº 14/07, deste Tribunal.

Quanto à primeira indagação, acerca da possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde a título de custeio das despesas decorrentes do exercício do cargo, a consultoria técnica informa a existência de entendimentos desta Corte sobre a matéria, consubstanciados na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007.

No tocante ao questionamento acerca do pagamento dessas verbas, o órgão técnico, após profundo estudo, conclui pela possibilidade, desde que seja utilizado o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

Em relação à proposição de que o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) seja utilizado como meio “exclusivo” de movimentação de recursos financeiros, inclusive para pagamento de servidores, entendo prudente a utilização do termo “em regra”, uma vez que os municípios mais distantes da capital ou com menor infraestrutura eventualmente poderão enfrentar dificuldades para adimplir suas obrigações por meio eletrônico, quando então poderão se valer, por exemplo, de cheques.

Ressalto, no entanto, que a não utilização do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) somente poderá ser admitida em situações excepcionais, decorrentes de fatos equiparáveis a caso fortuito ou força maior, devidamente justificados no processo de ordenação de despesas.

Diante do exposto acolho em parte o Parecer nº 3.129/2014 do Ministério Público de Contas e

VOTO pelo conhecimento da consulta e aprovação das seguintes ementas:

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Servidores médicos. Possibilidade. Requisitos.

É legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, todos do TCE-MT.

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Pagamentos. Movimentação de recursos. Utilização de meios eletrônicos. Obrigatoriedade.

a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos.

c) A não utilização do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) somente será admitida em situações excepcionais, decorrentes de fatos equiparáveis ao caso fortuito ou força maior, devidamente justificados no processo de ordenação de despesa.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 26 de agosto de 2014.

Conselheiro José Carlos Novelli

Relator

Contratação temporária de excepcional interesse público

É possível que o Ministério Público Estadual realize contratação por tempo determinado, de equipe multidisciplinar, para atender objeto de convênio de duração predeterminada, que tenha por objetivo a realização de atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade. Nesse sentido, é preciso que o caso concreto seja enquadrado nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado.

Esse é o entendimento do Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso ao responder à consulta formulada pelo Ministério Público de Mato Grosso. O relator do processo, conselheiro Valter Albano, ressaltou ainda que deve ser realizado processo seletivo simplificado amplamente divulgado, obedecendo aos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade e que fique demonstrado que a motivação da contratação por tempo determinado é de necessidade temporária de excepcional interesse público.

*“Entendo
não haver
impedimento legal
para a contratação
por tempo
certo de equipe
multidisciplinar
para atender
objeto específico
de convênio
com execução
temporária”*



Cons. Valter Albano

Resolução de Consulta nº 04/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.217-6/2013

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, 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 1.798/2013, do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que é possível que o Ministério Público Estadual realize contratação por tempo determinado de equipe multidisciplinar para atender objeto de convênio de duração predeterminada, que tenha por objetivo a realização de atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

EMENTA: a) enquadramento do caso concreto nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado; b) realização de processo seleti-

vo simplificado amplamente divulgado, obedecendo aos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade; e c) motivação da contratação por tempo determinado em que se demonstre a necessidade temporária de excepcional interesse público. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. Encaminhe-se ao consulente a íntegra do voto do relator e os pareceres do Ministério Público de Contas e da consultoria técnica.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Waldir Júlio Teis e Sérgio Ricardo, os conselheiros substitutos Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo, e Moisés Maciel, que estava substituindo o conselheiro Domingos Neto.

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

Publique-se

Parecer da Consultoria Técnica nº 21/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor procurador de Justiça, Dr. Paulo Roberto Jorge do Prado, na qual solicita manifestação desta Corte de Contas acerca da possibilidade de realizar contratação temporária, nos seguintes termos:

É possível ao Ministério Público de Mato Grosso realizar contratação temporária, pelo prazo de 12 (doze) meses, para atendimento de necessidade excepcional e urgente, de motoristas e profissionais de assistência social e psicologia, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição Federal, artigos 264, VI, da Lei Complementar nº 04/90, art. 2º, inciso VII, do Decreto Estadual nº 914, de 27 de novembro de 2007 e demais normas aplicáveis, para executarem serviços de acompanhamento e fiscalização de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade?

O consulente juntou fotocópia do Projeto de Estruturação de Núcleos de Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Penas e Medidas Alternativas.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta em apreço foi formulada por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, contudo trata-se de caso concreto, descumprindo, portanto, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso II, do art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Isso porque o consulente apresenta, de forma pormenorizada, a situação fática, a qual justificaria a possibilidade de realização de contratação temporária, conforme segue:

2. Considerando que o Estado de Mato Grosso incumbiu através da Lei Complementar nº 413/2010 à Sejudh o dever de fiscalizar o cumprimento efetivo das penas e medidas alternativas (conforme previsto na Constituição Federal, Código Penal e Lei de Execuções Penais, dentre outros dispositivos).

3. Considerando que, por deficiência estrutural, esse

dever não vem sendo cumprido, surge a necessidade por parte do Ministério Público, para o enfrentamento do problema, da contratação emergencial e temporária para implementar o projeto de estruturação de núcleos de acompanhamento e fiscalização da execução de penas e medidas alternativas, a fim de reduzir o índice elevado de sentenciados que não cumprem a pena ou medida alternativa que lhe foi imposta, por meio de convênio firmado com o Ministério de Justiça.

[...]

11. Destaque-se, ainda, que a necessidade dos profissionais a serem contratados é temporária, pois será apenas para cumprir as metas e objetivos previstos no convênio e respectivo projeto, ressaltando que o trabalho de tais profissionais durará, conforme cronograma, 1 (um) ano, não havendo, por isso, qualquer razoabilidade em exigir-se a realização de concurso público para atividade excepcional, de curta duração.

Registra-se que a situação fática relatada pelo consulente indica que a contratação temporária pretendida tem por fundamento a execução de convênio celebrado com o Ministério da Justiça, de forma que não seria razoável exigir-se a realização de concurso público para contratação de pessoal para execução de atividade temporária, adstrita ao prazo de vigência do convênio.

Posto isso, apesar de configurar caso concreto, deve-se considerar que o tema possui nítida relevância pública, tendo em vista que a contratação temporária tem por objetivo acompanhar e fiscalizar os beneficiários de penas e medidas alternativas, a fim de evitar a impunidade e o fracasso na ressocialização dos reeducandos e o comprometimento do sistema repressivo brasileiro.

Diante do relevante interesse público, e com fundamento no § 2º do art. 232 do Regimento Interno, é possível que o conselheiro relator conheça e responda à presente consulta, com a observação de que a deliberação deste Tribunal de Contas não constitui prejulgamento do fato ou do caso concreto, mas terá força normativa, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, constituindo prejulgado de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, conforme inteligência do art. 232, § 2º, c/c art. 238 da Resolução nº 14/2007.

Caso o conselheiro relator decida por respon-

der à presente consulta, em razão de seu relevante interesse público, sugere-se que a resposta seja proferida em face do seguinte questionamento, formulado em tese:

É possível ao Ministério Público Estadual a contratação por tempo determinado de motorista, psicólogo e assistente social para atender objeto de convênio, com execução temporária, para prestarem serviços de acompanhamento e fiscalização de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade?

2. DO MÉRITO

O consulente questiona a possibilidade de contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal) de profissionais para atender objeto de convênio que possui duração predeterminada e que visa à execução de serviços de acompanhamento e fiscalização de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade.

Em relação ao requisito da necessidade temporária, observa-se que o Tribunal de Contas já se manifestou sobre a matéria em apreço em processo de consulta com indagação semelhante, cuja decisão possui força normativa, disponível no site www.tce.mt.gov.br, *verbis*:

Acórdão nº 2.292/2002 (DOE 17/12/2002). Educação. Pessoal. Programas permanentes - concurso público. Programas temporários - contratação temporária: requisitos e vinculação previdenciária.

Nos termos do inciso VII do artigo 30 da Constituição Federal, os serviços de saúde e educação são de competência dos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Dessa forma, o administrador público municipal não possui discricionariedade para decidir sobre a existência ou não de funcionários efetivos nas referidas atividades. Compete a ele, por exigência legal, a iniciativa de criação dos cargos e realização de concurso público para provimento, nos termos do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

Para os programas especiais de saúde caracterizados como temporários, a contratação temporária pode ser aplicada nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, observando sempre a divulgação e seleção, com base nos princípios da publicidade e impessoalidade.

A contratação temporária requer lei específica municipal, além da vinculação previdenciária do Re-

gime Geral de Previdência – INSS, nos termos do § 13 do artigo 40 da Constituição Federal, e da contabilização na despesa com pessoal da prefeitura, por se tratar de servidores e competência municipais. (grifo nosso).

Acórdão nº 100/2006 (DOE 15/02/2006). Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Possibilidade de contratação temporária para execução de programas temporários. Autorização em lei específica. Realização de processo seletivo simplificado. Observância aos princípios da Administração Pública.

A execução de serviços públicos deve ser feita por pessoal efetivo, submetido a concurso público, tal como determina a Constituição Federal em seu inciso II do artigo 37. Entretanto, ante a exiguidade de prazos para execução de programas federais e estaduais, admite-se a contratação temporária, sempre observando as regras fixadas para a Administração Pública: elaboração de lei específica para contratação, realização de processo seletivo simplificado, respeito aos princípios da publicidade e impessoalidade na contratação. (grifo nosso).

De fato, nada justificaria a criação de cargos, a realização de concurso público e o provimento de tais cargos, para cumprimento de metas e objetivos previstos em instrumento de duração temporária. Tal prática feriria os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência e as normas de responsabilidade fiscal.

Ademais, a necessidade temporária da contratação resta reforçada ao se considerar que os serviços de acompanhamento e fiscalização de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade é de competência primária da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (Sejudh), conforme prevê a Lei Complementar Estadual nº 413/2010, sendo a atuação do Ministério Público Estadual provisória, conforme informações do próprio consulente.

Ademais, não há que se negar o caráter de excepcional interesse público das atividades a serem realizadas, tendo em vista que a contratação temporária tem por objetivo acompanhar e fiscalizar os beneficiários de penas e medidas alternativas, a fim de evitar a impunidade e o fracasso na ressocialização dos reeducandos e o comprometimento do sistema repressivo brasileiro.

Além da necessidade temporária e do excepcional interesse público, pressupostos imprescindíveis para autorizar a contratação temporária de agentes públicos, este Tribunal de Contas já decidiu que

devem ser observados ainda os seguintes requisitos (nos termos do Acórdão nº 1.784/2006 e das Resoluções de Consulta nº 51/2011 e 59/2011):

- a) enquadramento da situação concreta nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado;
- b) realização de processo seletivo simplificado com ampla divulgação, obedecendo aos princípios da publicidade e impessoalidade; e
- c) motivação da contratação temporária.

Dessa forma, entende-se presente a necessidade temporária de excepcional interesse público para contratação por tempo determinado de equipe multidisciplinar, para atender objeto de convênio com execução temporária, com intuito de acompanhar e fiscalizar o cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade, desde que preenchidos os seguintes requisitos adicionais:

- a) enquadramento do caso concreto nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado;
- b) realização de processo seletivo simplificado amplamente divulgado, obedecendo aos princípios da publicidade e impessoalidade; e
- c) motivação da contratação temporária.

Por fim, registra-se que não é possível, em sede de processo de consulta, o enquadramento da situação concreta apresentada pelo consulente nas hipóteses permissivas de contratação temporária previstas na legislação estadual, em especial no art. 264 da Lei Complementar nº 04/1990 e no Decreto 914/2007, tendo em vista que, para tanto, o Tribunal precisaria adentrar nas peculiaridades do caso concreto apresentado, o que não é possível nem mesmo na hipótese de resposta à consulta em razão de seu relevante interesse público (art. 232, § 1º, do RITCE).

3. CONCLUSÃO

Considerando que a consulta em apreço não preencheu a totalidade dos requisitos de admissibilidade, uma vez que trata de caso concreto (art. 232, II, do RITCE), e que já existem prejudgados que respondem à dúvida do consulente, sugere-se o arquivamento do presente feito mediante julgamento singular (art. 232, § 2º), bem como que este parecer seja encaminhado ao consulente por meio eletrônico, a fim de que tome ciência dos prejuí-

dos citados (art. 235, § 2º).

Alternativamente, caso o conselheiro relator decida pela resposta à consulta em razão do relevante interesse público da matéria (art. 232, § 1º), sugere-se que, ao julgar o presente processo e concordando o egrégio Tribunal Pleno com o entendimento de mérito delineado no presente parecer, adote-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º):

Resolução de Consulta nº __/2013. Ministério Público Estadual. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Atendimento a objeto de convênio. Atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade.

É possível que o Ministério Público Estadual realize contratação por tempo determinado de equipe multidisciplinar para atender objeto de convênio de duração predeterminada, que tem por objetivo a realização de atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- a) enquadramento do caso concreto nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado;
- b) realização de processo seletivo simplificado amplamente divulgado, obedecendo aos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade; e
- c) motivação da contratação por tempo determinado em que se demonstre a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Cuiabá-MT, 26 de março de 2013.

Bruna Zimmer

Técnica de Controle Público Externo

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 1798/2013

[...]

4. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da dought consultoria técnica desta Corte de Contas e manifesta-se:

- a) preliminarmente, pelo **conhecimento** da consulta marginada, nos termos do art. 232, §1º, do RI-TCE-MT;
- b) no mérito, pela **resposta à consulta** nos termos expostos pela consultoria técnica,

alertando-se que a deliberação plenária não constitui prejulgado do caso concreto, nos termos do art. 232, §1º, do RI-TCE-MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de março de 2013.

William de Almeida Brito Júnior

Procurador de Contas

Razões do Voto

Preliminarmente, verifico que a consulta foi formulada por autoridade legítima, de forma direta e objetiva, sobre matéria de competência deste Tribunal, no entanto, não se trata de questão formulada em tese, como exige o inciso II do art. 232 da Resolução 14/2007 (RITCE).

Trata-se de caso concreto que indica a necessidade de contratação temporária de alguns profissionais para execução específica do convênio firmado com o Ministério da Justiça, com prazo de vigência de 12 meses, cujo objetivo é fiscalizar o cumprimento efetivo das penas e medidas alternativas às privativas de liberdade.

Em relação à necessidade temporária de excepcional interesse público, este Tribunal já se manifestou em duas oportunidades semelhantes, decidindo que “para os programas especiais de saúde caracterizados como temporários, a contratação temporária pode ser aplicada nos termos do inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal, observando sempre a divulgação e seleção, com base nos princípios da publicidade e impessoalidade”¹ e que “ante a exiguidade de prazos para execução de programas federais e estaduais, admite-se a contratação temporária, sempre observando as regras fixadas para a Administração Pública”.

Como salientado pela consultoria técnica, não há justificativa consistente para a criação de cargos e realização de concurso público para o provimento de cargos exclusivamente para o cumprimento

de metas e objetivos previstos em instrumento de duração temporária.

No caso, o caráter de excepcional interesse público das contratações ora pretendidas se evidencia, uma vez que a fiscalização dos beneficiários de penas e medidas alternativas busca dar efetividade ao sistema repressivo brasileiro.

Este Tribunal também já se manifestou com relação aos requisitos imprescindíveis que devem ser observados nesse tipo de contratação, a saber:

- a) enquadramento da situação concreta nas hipóteses legais;
- b) realização de processo seletivo simplificado; e
- c) motivação da contratação temporária.

Assim, entendo não haver impedimento legal para a contratação por tempo certo de equipe multidisciplinar para atender objeto específico de convênio com execução temporária, desde que preenchidos os requisitos mencionados.

VOTO

Diante desses fundamentos, acolho o Parecer nº 1.798/2013, do ilustre procurador-geral de contas, Dr. William de Almeida Brito Júnior, e **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta, e no mérito, por responder ao consulente, **em tese**, nos termos da ementa apresentada pela consultoria técnica:

Resolução de Consulta nº __/2013. Ministério Público Estadual. Pessoal. Admissão. Contrata-

¹ Acórdão nº2292/2002, DOE 17/12/2002.

ção temporária. Atendimento a objeto de convênio. Atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade.

É possível que o Ministério Público Estadual realize contratação por tempo determinado de equipe multidisciplinar para atender objeto de convênio de duração predeterminada, que tenha por objetivo a realização de atividade temporária de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de penas e medidas alternativas à privativa de liberdade, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- a)** enquadramento do caso concreto nas hipóteses legais que autorizam a contratação por tempo determinado;
- b)** realização de processo seletivo simplificado amplamente divulgado, obedecendo aos princípios

constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade; e

- c)** motivação da contratação por tempo determinado em que se demonstre a necessidade temporária de excepcional interesse público.

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.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Relator

Piso salarial dos professores não pode ser garantido por complemento

O piso salarial nacional dos professores é um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais da educação básica. A previsão legal é válida para servidores em atividades de docência ou de suporte pedagógico. O piso não pode ser garantido por complemento salarial individual, para compensar quando o salário está abaixo do que determina a Lei Federal nº 11.738/2008. A questão salarial dos professores foi tema de consulta respondida pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, formulada pela Prefeitura de Nova Xavantina. Durante o julgamento, o conselheiro Waldir Teis, relator do processo, acolheu o voto-vista do conselheiro Valter Albano.

O TCE-MT ainda esclareceu que o piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X) são distintos e devem ser observados pela Administração Pública anualmente. A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério deve ser acompanhada de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, o que também se aplica aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade. Não é necessário criar uma lei específica no município para determinar o piso, pois ele já é determinado por lei federal.

“O poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado”



Cons. Waldir Teis

Resolução de Consulta nº 11/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 10.471-0/2013

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator que acolheu o voto-vista do conselheiro Valter Albano, no sentido de alterar apenas o texto 5, do item da primeira proposta, e de acordo com o parecer do Ministério Público de Contas alterado oralmente em sessão plenária.

EMENTA: em responder ao consulente que: 1) à luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração,

que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008; 2) o piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso; 3) ao Estado ou município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso nacional por meio da implantação do PCCS, de sua re-

estruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério; 4) a concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF; e, 5) caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, eliminando suas consequências fiscais; e, ainda, responder ao consulente que: 1) nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional; 2) os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008; 3) os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério em atividade, contemplados pela Lei nº 11.738/2008, que não estejam no efetivo exercício das atribuições de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função; e, 4) a aplicação do piso nacional aos profissionais do magistério em desvio ilegal de função não convalida eventual irregularidade, cabendo à Administração Pública adotar as providências administrativas pertinentes à regularização da situação, sob pena de responsabilidade; e, por fim, responder ao consulente que: 1) o piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X) são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente; 2) caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data-base de atualização do piso

nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais; 3) na hipótese do item anterior, caso, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008; e 4) caso a data-base da concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério seja posterior à data-base de atualização do piso nacional dos professores, a revisão geral anual será devida a esses profissionais, mesmo que o valor do vencimento inicial da respectiva carreira esteja ajustado ao piso nacional, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br

Presidiu o julgamento, em substituição legal, o senhor conselheiro Waldir Júlio Teis, vice-presidente.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, Moisés Maciel, que estava substituindo o conselheiro Waldir Júlio Teis 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 40/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Nova Xavantina, Sr. Gercino Caetano Rosa, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre o tema “piso salarial dos professores” instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008, nos seguintes termos:

- 1) O valor do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008 deve ser restrito aos profissionais em efetivo exercício de docência e funções de coordenação pedagógica ou deve abranger todos os professores?
- 2) O piso salarial dos profissionais do magistério no âmbito dos municípios deve ser instituído através de lei específica?
- 3) O referido valor deve ser lançado a título de complemento salarial ou deve ser incorporado ao salário-base dos respectivos servidores? Se for lançado como complemento salarial, haveria prejuízo na concessão de aposentadoria?
- 4) A categoria dos professores tem direito a acumular o reajuste do piso nacional dos professores e a revisão geral anual dos servidores?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autenticidade 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 Normativa nº 14/2007.

2. DO MÉRITO

O consulente indaga sobre o piso nacional dos profissionais do magistério, instituído pela Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Inicialmente, convém salientar que, em julgamento realizado em 27/04/2011, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se, definitivamente, acer-

ca da constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008, e definindo que o piso nacional respectivo deve ter como base o vencimento básico e não a remuneração, assim decidindo:

EMENTA: Constitucional. Financeiro. Pacto Federativo e Repartição de Competência. Piso Nacional para os professores da educação básica. Conceito de piso: vencimento ou remuneração global. Riscos financeiro e orçamentário. Jornada de trabalho: fixação do tempo mínimo para dedicação a atividades extraclasse em 1/3 da jornada. Arts. 2º, §§ 1º e 4º, 3º, caput, II e III e 8º, todos da Lei nº 11.738/2008. Constitucionalidade. Perda parcial de objeto. 1) Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se esgotou (arts. 3º e 8º da Lei nº 11.738/2008). 2) É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3) É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei nº 11.738/2008¹. (grifo nosso).

Sobre o piso nacional dos profissionais da educação básica pública, este Tribunal de Contas manifestou-se, recentemente, sobre o tema por meio da Resolução de Consulta 23/2012, nos seguintes termos:

Educação. Básico. Magistério público da educação básica. Jornada de trabalho inferior a 40 horas semanais. Proporcionalidade. Piso salarial. Vencimento básico inicial da carreira: a) os entes federativos poderão instituir jornadas para os profissionais do magistério público da educação básica in-

¹ ADI 4167, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83.

feriores a 40 horas, desde que concedam, no mínimo e proporcionalmente à jornada, vencimentos iniciais correspondentes ao piso salarial nacional previsto em lei federal, nos termos do § 3º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008; **b)** o valor do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica corresponde, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008; e, c) o vencimento inicial é a retribuição pecuniária básica devida pelo exercício de um cargo ou emprego públicos, correspondente à referência inicial da carreira, com valor fixado em lei. (grifo nosso).

O principal referencial jurídico a ser citado aqui, trata-se da ratificação, pelo TCE-MT, do entendimento, alinhado com o STF, de que é o valor do vencimento inicial dos profissionais do magistério, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial da categoria.

Nesse sentido, o piso nacional dos profissionais do magistério constitui um valor referencial que o gestor público deve observar como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério, por meio de lei local, impactando toda a estrutura remuneratória desses profissionais.

Conforme se percebe, ao se reajustar a tabela remuneratória dos profissionais do magistério de forma linear, visando adequar o valor do vencimento-base inicial da carreira ao piso nacional, o ente público suportará um impacto orçamentário e financeiro em toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso do impacto orçamentário e financeiro na despesa com pessoal do município, e, se for o caso, para fins de se garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, deve ser promovido por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério.

Constata-se, à luz dos precedentes jurisprudenciais colacionados acima, que a totalidade dos questionamentos formulados pelo consulente é respondida pela interpretação e aplicação da Resolução de Consulta 23/2012.

Todavia, a fim de se afastar qualquer dúvida interpretativa na aplicação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4167 e do prejulgado deste Tribunal aprovado por meio da Resolução de Consulta 23/2012, propõe-se a resposta, em tese, aos questionamentos formulados pelo consulente.

Para melhor deslinde das indagações propostas pelo consulente, o presente parecer será distribuído em tópicos, de forma sequencial, na ordem das dúvidas apresentadas.

2.1 Profissionais abrangidos pelo piso nacional instituído pela Lei nº 11.738/2008

O presente tópico refere-se à seguinte dúvida:

1) O valor do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008 deve ser restrito aos profissionais em efetivo exercício de docência e funções de coordenação pedagógica ou deve abranger todos os professores? (grifo nosso).

A dúvida em epígrafe consiste em se saber se o piso em questão deve ser observado apenas para os profissionais em efetivo exercício das atividades de docência e de coordenação pedagógica, ou se se aplica a todos os profissionais da carreira, independentemente da função exercida.

Abrange, portanto, as seguintes situações:

- a) profissionais com atividade docente *versus* profissionais com atividades de suporte pedagógico;
- b) profissionais em efetivo exercício de atividades docentes e de suporte pedagógico *versus* profissionais da carreira em gozo de afastamentos legais ou em desvio de função.

2.1.1 Profissionais com atividade docente x profissionais com atividades de suporte pedagógico

De início, importante citar o artigo 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996 –, com redação dada pela Lei nº 12.014/2009, que disciplina sobre os profissionais da educação escolar básica, indicando que integram a referida categoria tanto os profissionais no exercício de atividades de docência quanto aqueles no exercício de atividades de suporte pedagógico, nos seguintes termos:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são²:
I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio³;
II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou

² Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009.

³ Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009.

doutorado nas mesmas áreas⁴;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim⁵. (grifo nosso).

Alinhada à LDB, a Lei nº 11.738/2008, ao estabelecer um piso nacional aos profissionais das carreiras do magistério público da educação básica, definiu seu alcance não só àqueles que desempenham as atividades de docência, como também aos que atuam no suporte pedagógico à docência.

Nesse sentido é o disposto no § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, que assim estabelece:

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

[...]

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de **docência ou as de suporte pedagógico à docência**, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. (grifo nosso).

Nessa mesma linha de raciocínio, mas voltados para os conceitos de profissionais do magistério definidos pela legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – Lei nº 11.494/2007 – e pela legislação que trata da aposentadoria especial dos professores – Lei nº 11.301/2006 –, o TCE-MT se pronunciou em julgados de consulta nos seguintes termos:

Acórdão nº 1.082/2007 (DOE, 28/05/2007). Educação. Ensino básico. Fundeb. Pagamento de encargos e folha de pagamento. Possibilidade. Profissionais do magistério do ensino básico. Conceituação.

1) Os encargos com a folha de pagamento dos profissionais da educação básica são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de

cálculo da aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

2) São profissionais do magistério em efetivo exercício aqueles que desempenham atividades de docência, suporte pedagógico, incluindo direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, independentemente da nomenclatura utilizada para o cargo, e que possuam vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, mesmo na eventualidade de afastamentos temporários previstos em lei e que não impliquem rompimento da relação existente. (grifo nosso).

Resolução de Consulta nº 48/2010. (DOE, 10/06/2010). Previdência. Benefício. Aposentadoria especial. Profissionais do magistério de acordo com a Lei nº 11.301/2006. Definição.

1) Para efeitos da Lei nº 11.301/2006 e levando em consideração a interpretação proferida pelo STF na ADI 3772, são funções de magistério, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que os cargos sejam exercidos por professores.

2) Cabe à legislação municipal dispor sobre os cargos e funções de magistério no âmbito municipal com a definição das funções de coordenação e assessoramento pedagógico, sem prejuízo da necessária observância da Lei nº 11.301/06, com a interpretação dada pelo STF na ADI 3772, que exige, para efeito de aposentadoria especial, que os cargos sejam exercidos por servidores com ingresso inicial na carreira de professor. (grifo nosso).

Dito isso, cabe inferir que, nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais de carreira que desempenham as atividades de docência quanto aos profissionais de carreira que desempenham as atividades de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

2.1.2 Profissionais em efetivo exercício de atividades docentes e de suporte pedagógico x profissionais da carreira em gozo de licenças ou em desvio de função

⁴ Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009.

⁵ Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009.

Do questionamento posto pelo consulente, qual seja, “O valor do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008 deve ser restrito aos profissionais em efetivo exercício de docência e funções de coordenação pedagógica ou deve abranger todos os professores?”, infere-se que a principal dúvida a ser sanada é se, aos profissionais da carreira do magistério que não estão efetivamente em sala de aula, não estão exercendo atividades escolares ou não estão desempenhando atividades de suporte pedagógico, cabe o direito legal ao piso nacional.

Dito de forma exemplificativa, seria verificar se aos profissionais do magistério que se encontram na inatividade, em afastamentos temporários, ou em desvio de função, caberia a aplicação do piso nacional na respectiva remuneração.

Quanto aos professores exercentes de atividades de suporte pedagógico, pela própria interpretação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.738/2008 já se concluiu que a eles se aplica o piso nacional. Já é então uma situação pacificada.

No caso dos profissionais do magistério abrangidos pela inatividade, a percepção do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008 já é suficiente para identificar o necessário cumprimento ao piso nacional também nesse caso, desde que façam jus ao instituto da paridade, senão vejamos:

As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41⁶, de 19 de dezembro

6 Emenda Constitucional 41/2003. [...].

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revisados na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. [garantia da paridade]. (grifo nosso).

de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47⁷, de 5 de julho de 2005. (grifo nosso).

No caso dos profissionais ativos da carreira do magistério que não estejam no efetivo exercício das funções de docência ou de suporte pedagógico (afastamento temporário ou desvio de função), cabe lembrar que, nos termos da decisão do STF na ADI 4167, acolhida por este Tribunal por meio da Resolução de Consulta 23/2012, o valor do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica corresponde, no mínimo, ao piso nacional salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008.

Sendo assim, o piso deve ser observado na fixação do vencimento, base inicial da carreira, não correspondendo a uma parcela autônoma de complementação salarial. Dessa forma, todos os profissionais da carreira, independentemente de estarem ou não no efetivo exercício das funções do cargo (docência ou suporte pedagógico), poderão ser beneficiados pelo piso nacional, uma vez que o reajustamento dos vencimentos ou a reestruturação da carreira para fins de adequação ao piso poderá impactar os vencimentos de todos os profissionais.

Esse argumento seria suficiente para se reconhecer o direito ao piso a todos os profissionais

7 Emenda Constitucional 47/2005. [...].

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

- I** – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II** – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III** – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo. [garantia da paridade]. (grifo nosso).

ativos da carreira do magistério, com funções de docência ou de suporte pedagógico, independentemente de estarem ou não no efetivo exercício de suas funções, ou seja, mesmo que estejam em gozo de licenças temporárias remuneradas ou em desvio de função.

Contudo, cumpre registrar a existência de outros fundamentos que levam esta consultoria técnica à tal conclusão.

Especificamente em relação ao quesito “afastamentos temporários”, o Acórdão nº 1.082/2007 deste Tribunal, citado antes, ao definir profissionais do magistério em efetivo exercício tratou-os como:

[...] aqueles que desempenham atividades de docência, suporte pedagógico, incluindo direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, independentemente da nomenclatura utilizada para o cargo, e que possuam vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, mesmo na eventualidade de afastamentos temporários previstos em lei e que não impliquem rompimento da relação existente. (grifo nosso).

Se, por exemplo, um professor se afasta de suas atribuições legais para gozar licença médica, licença-prêmio ou férias, ou uma professora que se afasta para exercer gozo de licença-maternidade, temos, nesses casos, afastamentos temporários, com previsão legal, que não retiram o enquadramento como profissionais do magistério em efetivo exercício, e a eles se aplica o piso nacional, inclusive as oportunas atualizações anuais.

Situação um pouco mais controversa é a interpretação acerca do cumprimento do piso nacional, no caso de profissionais do magistério que não perderam a relação existente com a Administração, mas se encontram desviados de sua função original. Desvio esse que não condiz com as atividades de docência, nem com as de suporte pedagógico.

No caso dos profissionais do magistério, o desvio de função pode ser definido, simploriamente, como o exercício de funções diferentes daquelas vinculadas ao cargo que ocupam.

Dizer que todo desvio de função é ilegal é temerário e representa uma visão menos ampla.

Pode-se dizer que em situações excepcionais e devidamente motivadas é que o servidor poderá, de forma transitória, exercer funções inerentes a outro cargo. Não em vão a Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Cíveis da União) estabelece como proibição “cometer a outro servidor atribuições estran-

has ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias” (art. 117, XVII). Com essa mesma redação, o art. 144, XVII, da Lei Complementar nº 04/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos de Mato Grosso) excepciona também a execução de funções atípicas do cargo público de origem, em situações emergenciais e transitórias.

Tais estatutos excepcionam, portanto, apenas as “situações de emergência e transitórias”. Nessa hipótese, o exercício de outras atividades, com a devida motivação, ocorre para assegurar o princípio da continuidade de serviço público, não havendo, em tese, ilegalidade.

Obviamente, o servidor também poderá desempenhar atribuições não relacionadas a seu cargo efetivo quando designado para função de confiança ou nomeado em cargo em comissão, recebendo contraprestação específica, sem que tais situações configurem desvio de função ilegal.

Pode-se inferir dessas observações que o desvio ilegal de função de servidor público consiste no exercício, de forma não excepcional, não transitória e/ou sem contraprestação específica, de atividades diversas das inseridas no rol legal das atribuições previamente determinadas que devem ser acometidas ao titular do cargo efetivo em que ele foi provido.

Nesse contexto, surgem dúvidas para as quais cabem respostas norteadoras para solução dessa temática. Trata-se da responsabilidade pela existência do desvio ilegal de função. Nessa situação, cabe o ônus total para o administrador, ou o servidor sabedor do desvio descabido é solidário? E mais, no caso dos profissionais do magistério em desvio ilegal de função, sendo eles conscientes de que exercem funções desafetas a seu cargo originário, cabe o direito ao piso nacional?

É pacífico na doutrina que, se o desvio de função ocorre fora das exceções possíveis, viola o princípio da legalidade, e, em casos específicos, também o princípio da moralidade, quando, por exemplo, o desvio ocorre flagrantemente para beneficiar apadrinhados.

Quanto à legalidade, importante lembrarmos a clássica lição de Hely Lopes Meirelles: “[...] na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.⁸

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 88.

Para Andrade⁹, se um agente público comete ao seu subordinado, sem amparo normativo, o exercício de atribuições não autorizadas por lei, estará lesando de morte o princípio da legalidade. E, cumprindo a ordem, de forma consensual, o servidor em desvio de função também o afronta, porquanto estará desempenhando atividades sem respaldo legal.

Entretanto, no caso concreto, seria coerente o próprio administrador que empregou um profissional do magistério em funções desalinhadas com o cargo de origem não lhe conceder o direito ao piso nacional? É óbvio que não.

Inclusive, mesmo com sua conivência, ao servidor em desvio de função cabe o direito de receber diferenças salariais, quando exercer atividades superiores e mais complexas que aquelas vinculadas ao seu cargo público de origem. Nesse sentido, o STJ, por meio da Súmula nº 378¹⁰, de 22/04/2009, prolatou que “Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes”.

Ora, se o Judiciário tem reconhecido o direito do servidor às diferenças salariais decorrentes do desvio de função pelo exercício de um número maior de atribuições e/ou de atribuições mais complexas, seria ilógico negar-lhe o direito ao piso salarial aplicável sobre os vencimentos da carreira a qual efetivamente pertence.

Outro ponto, não tão importante para o deslinde da consulta, mas em relação ao qual cabe tecer breve comentário neste momento, diz respeito ao enquadramento do pagamento da remuneração de profissionais do magistério em desvio de função como manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeitos de aplicação da Lei nº 9.394/96 (limite de despesa na educação).

Se, por um lado, entende-se que a esses profissionais cabe o atendimento ao piso nacional, por outro, a despesa com sua remuneração não pode ser computada para efeito de apuração da destinação de recursos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois está explícito no art. 71, VI, da Lei nº 9.394/96, que:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
[...]

9 ANDRADE, M. O desvio ilegal de função de servidor público titular de cargo efetivo e a possibilidade de sua caracterização como ato de improbidade administrativa. Revista Digital de Direito Público, da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP, 2011, p. 141.

10 Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimen-to_interno_e_sumula_stj/stj_0378.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo nosso).

Outro caso passível de ocorrer na Administração é o desvio legal de função, em que o profissional do magistério é readaptado em outras atribuições.

Comumente, a doutrina define readaptação utilizando-se do conceito trazido pela Lei nº 8.112/90, em seu art. 24: “Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica”.

Se ao profissional do magistério em desvio ilegal de função cabe o atendimento ao piso nacional da categoria, coerente se faz a aplicação do mesmo direito ao servidor em desvio legal de função, como dito antes, entendimento este aplicável ao caso do professor que foi readaptado em outras atribuições em decorrência de limitação sofrida em sua capacidade física ou mental, atendidos todos os procedimentos legais.

Para encerrar a incursão sobre o desvio de função, cumpre registrar que o reconhecimento do direito ao piso aos profissionais do magistério nessa situação não convalida os desvios de funções considerados ilegais, de forma que cumpre ao gestor abster-se de praticar atos que levam a essa situação e regularizar as situações ilegais eventualmente existentes.

Por derradeiro, prepondera o entendimento de que para os profissionais das carreiras do magistério público da educação básica, mesmo que não estejam em efetivo exercício, como os inativos e os que estiverem em desvio legal ou ilegal de função, é obrigatória a observância do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008.

2.2 Instituição legal do piso no âmbito municipal

A dúvida foi apresentada nos seguintes termos:

2) O piso salarial dos profissionais do magistério no âmbito dos municípios deve ser instituído através de lei específica?

São duas as questões que se propõem a responder com base nessa dúvida posta pelo consultante, a primeira, para tratar de sua essência, e a segunda, para trazer uma elucidação que possa responder à proposição de consultas futuras:

a) Havendo lei geral que institui o piso nacional há a obrigatoriedade de ratificá-lo por

meio de lei municipal?

- b) Um novo piso pode ser instituído por lei no âmbito municipal?

De pronto, destaca-se que o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica foi instituído com amplitude nacional, por meio da Lei Federal nº 11.738/2008, abrangendo todos os municípios, o que se pode perceber do regramento posto em artigo específico:

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (grifo nosso).

Dessa forma, seria postura desnecessária prever em lei municipal um piso nacional já previsto em legislação federal.

Além disso, não há que se falar na instituição de um piso municipal para os profissionais do magistério, que estabeleça um valor desalinhado ao estabelecido pelo governo federal anualmente.

Por outro lado, são temas adstritos à competência municipal a instituição de Plano de Cargos Salários e Carreiras (PCCS) dos profissionais do magistério da educação básica, a reestruturação desse PCCS, e as revisões de remuneração, em que se deve adotar como vencimento básico inicial um valor igual ou superior ao piso definido pela Lei nº 11.738/2008, que é atualizado ano a ano pelo MEC.

Por fim, pode-se concluir no sentido de que, ao município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, utilizando-se de lei específica, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso no momento de implantar o PCCS, de reestruturá-lo ou de reajustar a remuneração dos profissionais da educação.

2.3 O piso salarial nacional como vencimento-base dos profissionais do magistério e não como parcela individual de complemento salarial

Sobre o título em epígrafe, a indagação foi assim proposta:

- 3) O referido valor deve ser lançado a título de complemento salarial ou deve ser incorporado ao salário-base dos respectivos servidores? Se for lançado como complemento salarial haveria prejuízo na concessão de aposentadoria?

Conforme ficou assentado quando da aprovação da Resolução de Consulta 23/2012, este Tribunal firmou o entendimento de que “o valor do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica corresponde, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008”.

Importante esclarecer que, diferentemente dos termos propostos pelo consulente em sua interrogativa, o piso nacional não é um complemento salarial que deva ser incorporado ao salário-base do profissional do magistério, nos moldes de adicionais concedidos aos servidores, como o adicional por tempo de serviço e outros.

O piso nacional é um valor referencial que o gestor público deve utilizar como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério da educação básica.

Isso é o que se infere da Lei nº 11.738/2008, quando textualmente dispõe que o piso salarial se refere ao vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, vide o § 1º do artigo 2º, a seguir transcrito:

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (grifo nosso).

Esse também foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 4167, já transcrita neste parecer, que julgou constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento e não na remuneração.

Dessa forma, lei municipal que instituir PCCS deve garantir aos profissionais da educação básica que o vencimento inicial da carreira deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial instituído nacionalmente pela Lei nº 11.738/2008, e, anualmente, os vencimentos desses profissionais devem ser reajustados por meio de lei, a fim de atender a revisão do piso nacional.

As leis municipais posteriores que tratem de reestruturação de PCCS, de revisão geral, de reajustes salariais da categoria, etc., deverão atender minimamente ao piso nacional quando do estabelecimento do vencimento-base inicial da carreira dos profissionais do magistério.

Ademais, seria temerário o pagamento do piso por meio de parcelas individuais de complemento salarial. A uma, porque tal expediente poderia comprometer toda a estrutura remuneratória dos profissionais do magistério, extinguindo ou reduzindo drasticamente a diferença remuneratória entre as referências da carreira, o que impactaria a isonomia material entre os servidores. A duas, porque, mesmo que fossem concedidos tais complementos, ainda haveria o risco de o Poder Judiciário reconhecer direitos correspondentes à diferença do piso devido aos servidores, haja vista que a lei e a jurisprudência vigente estabelecem que o piso deve ser observado na fixação do vencimento-base, que não contempla tais complementos.

Por fim, como o entendimento posto neste item segue a linha de raciocínio de que o piso nacional não é complemento salarial, mas, sim, valor de referência mínima do vencimento-base inicial da carreira dos profissionais do magistério, a segunda parte do questionamento do consulente, qual seja, “Se for lançado como complemento salarial haveria prejuízo na concessão de aposentadoria?”, perde seu objeto.

Assim, como o vencimento inicial da carreira, que utiliza como referência o piso nacional, compõe a remuneração do profissional do magistério, será considerado para efeitos de cálculo de benefícios previdenciários, entre eles a aposentadoria.

2.4 Atendimento ao piso nacional dos professores e a revisão geral anual

A dúvida atinente a este item foi elaborada nos seguintes termos:

- 4) A categoria dos professores tem direito a acumular o reajuste do piso nacional dos professores e a revisão geral anual dos servidores?

Primeiro, cabível estabelecer algumas obser-

vações preambulares pertinentes à jurisprudência deste Tribunal sobre o tema que nortearão a solução proposta neste item.

Importante destacar que este Tribunal trata com relevante importância o cumprimento do piso previsto na Lei nº 11.738/2008, o que se pode constatar do julgado em consulta abaixo, em que se prolatou a obrigatoriedade de se reajustar o salário dos professores, a fim de obedecer ao piso salarial, mesmo que disso decorra prejuízo ao limite de gastos com pessoal:

Resolução de Consulta nº 44/2010 (DOE, 10/06/2010). Pessoal. Despesa com pessoal. Adequação ao limite. Previsão legal de piso salarial. Obrigatoriedade na concessão.

O poder público deverá reajustar o salário dos professores da educação básica, a fim de obedecer ao piso salarial previsto na Lei nº 11.738/2008, e, concomitante a esse aumento, para que a despesa com pessoal não exceda os 95% do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá o gestor adotar as providências previstas nos artigos 22 e 23 da LRF e no artigo 169 da Constituição Federal, a fim de não exceder os limites estipulados pela LRF. Ademais, outras medidas poderão ser adotadas, visando ao cumprimento das determinações da Lei nº 11.783/2008 e da LRF. (grifo nosso).

Cabe frisar que nessa decisão não houve por parte do Tribunal de Contas nenhum descaso com a LRF, mas apenas interpretou a previsão legal do piso nacional como algo prioritário, cabendo o devido cumprimento do piso na fixação do vencimento inicial, porém deverá o gestor adotar as providências cabíveis, a fim de não exceder os limites da despesa com pessoal.

Acerca da revisão geral anual, trata-se de recomposição da perda de poder aquisitivo ocorrida dentro de um período de 12 meses com a aplicação do mesmo índice a todos os servidores da Administração, que recebem remuneração ou subsídio e implementada em um mês fixo, com a nomenclatura de data-base. Sua previsão é constitucional, nos termos do inciso X do artigo 37, que assim dispõe:

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

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão

ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. (grifo nosso).

Este Tribunal já se manifestou sobre a revisão geral anual por meio das Resoluções de Consulta 30/2009 e 32/2009, transcritas a seguir:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 30/2009

Pessoal. Revisão geral anual. Índice do Poder Executivo extensivo a todos os servidores públicos.

- 1) Para fixação da revisão geral anual, os demais Poderes devem utilizar o mesmo índice utilizado pelo Poder Executivo. Contudo a data-base a ser aplicada em cada ano pode ser diferente.
- 2) Em situações em que é concedida revisão anual e, também, aumento salarial, o normativo concessivo deve indicar, separadamente, o indexador utilizado para a revisão geral anual e percentual utilizado no aumento salarial.
- 3) A revisão geral anual é um direito garantido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a todos os servidores públicos, ocupantes de cargos, empregos públicos e função. (grifo nosso).

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 32/2009

Pessoal. Revisão geral anual. Vedação à concessão de índices diferenciados. Necessidade de lei específica. Possibilidade de concessão em datas diferentes, desde que observadas as condições. Omissão do Poder Executivo em iniciar a proposta. Dever do Legislativo em provocá-lo.

- 1) Os índices de revisão geral anual dos servidores públicos municipais do Legislativo devem ser os mesmos aplicados aos dos servidores públicos municipais do Executivo. A implementação da revisão geral anual aos servidores públicos requer lei específica de iniciativa do chefe do Poder Executivo, podendo ser ressalvada, apenas, a concessão dos índices definidos pelo Poder Executivo em datas diferentes, desde que dentro do mesmo exercício e observados os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal/88, artigo 29, inciso VI e artigo 29-A, bem como outras legislações que regulamentam a matéria, tais como LRF, Lei nº 4320/64, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno.
- 2) No caso de inércia por parte do Poder Executivo em iniciar a proposta de lei que fixará o índice da revisão geral, o Poder Legislativo deverá exigir do chefe do Poder Executivo o cumprimento do imperativo constitucional e a elaboração do referido projeto de lei que é de sua competência privativa. (grifo nosso).

Apresentadas as decisões do Tribunal que tra-

tam da matéria ventilada no questionamento em tela, passa-se à sua apreciação.

Nos termos já delineados neste parecer, o piso nacional é um valor referencial que o gestor público deve utilizar como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério da educação básica. Portanto, o piso não se confunde com o vencimento desses profissionais, de forma que o reajustamento do piso também não se confunde com o reajustamento do vencimento dos profissionais da educação.

Sendo assim, não há que se falar de reajuste do piso nacional dos professores pelos municípios, pois o reajuste do piso é calculado anualmente pela União, conforme metodologia estabelecida pela Lei nº 11.738/2008.

Os municípios devem garantir que o vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério seja, no mínimo, igual ao piso fixado nacionalmente, devendo conceder, por lei, o reajuste necessário para cumprimento do piso, o que não significa dizer que os profissionais da educação têm direito ao mesmo índice utilizado pela União para reajustamento do piso.

Sendo assim, não há que se falar em acúmulo de reajuste do piso nacional com a revisão geral anual. Se a revisão geral anual for suficiente para atualizar o vencimento inicial da carreira dos profissionais da educação de forma a atender o valor estabelecido para o piso nacional, não será necessária a concessão de novo reajuste nos vencimentos dos professores para efeito de cumprimento do piso.

Sob outra perspectiva, mesmo que o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais da educação esteja ajustado ao piso nacional na data-base da concessão da revisão geral anual a esses servidores, tal revisão deve ser concedida, tendo em vista que se trata de um direito garantido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a todos os servidores públicos.

Dessa forma, o ideal é que a data-base da revisão geral anual coincida com a data-base da atualização do piso nacional pelo governo federal¹¹, ou

11 Lei nº 11.738/2008.

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

seja, no mês de janeiro de cada ano, de forma que a revisão geral anual seja computada para efeito de cumprimento do piso.

Feito dessa forma, podem-se contemplar as seguintes situações:

- a) se concedida a revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica e o valor do vencimento inicial da carreira ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais;
- b) todavia, se, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

Por fim, e conforme mencionado alhures, a concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso do impacto orçamentário e financeiro na despesa com pessoal do município (arts. 15 a 17 da LRF).

Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, o ideal é que, para se garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério.

3. CONCLUSÃO

Considerando-se que:

- a) à luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao

piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008;

- b) o piso nacional dos profissionais do magistério constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério por meio de lei local, impactando toda a estrutura remuneratória desses profissionais;
- c) a concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso do impacto orçamentário e financeiro na despesa com pessoal do município, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF;
- d) caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, o ideal é que, para se garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, mitigando as consequências do ajuste ao piso nas contas públicas;
- e) nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional para os profissionais de carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais que desempenham as atividades de docência quanto aos que desempenham as atividades de suporte pedagógico à docência, desde que as atividades sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional;
- f) os reajustes nos vencimentos da carreira dos profissionais do magistério para adequação ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais do magistério abarcados pela inatividade e que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008;
- g) os reajustes nos vencimentos dos profissionais do magistério para adequação ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério contem-

plados pela Lei do Piso que não estejam no efetivo exercício das funções de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função;

- h) ao município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, utilizando-se de lei específica, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso no momento de implantar o PCCS, de reestruturá-lo ou de reajustar a remuneração dos profissionais da educação;
- i) o piso nacional não é um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor, a fim de compensar a diferença entre o valor do piso e o seu vencimento, mas constitui um valor referencial que o gestor público deve utilizar como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério da educação básica;
- j) na data-base da concessão da revisão geral anual a todos os servidores do respectivo ente, sem distinção de índice, e mesmo que o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério já esteja ajustado ao piso nacional, tal revisão deve ser concedida a esses profissionais, caso não tenha sido concedida anteriormente, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal;
- k) na data-base da atualização do piso nacional dos professores pelo governo federal, caso concedida a revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica e o valor do vencimento inicial da carreira ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais;
- l) na data-base da atualização do piso nacional dos professores pelo governo federal, se, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do

vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008;

- m) apesar de as dúvidas do consulente serem integralmente respondidas pela interpretação e aplicação da Resolução de Consulta 23/2012 deste Tribunal e da decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal na ADI 4167, é necessária a manifestação desta Corte de Contas sobre os quesitos específicos delineados na presente consulta, a fim de se afastar qualquer dúvida interpretativa na aplicação das referidas decisões.

Esta consultoria técnica sugere que, ao julgar o presente processo e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, seja aprovada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, do RITCE):

Resolução de Consulta nº __/2013. Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Incidência sobre o vencimento inicial da carreira. Necessidade de reajuste para adequação ao piso. Impossibilidade de cumprimento do piso mediante a instituição de parcela de complemento salarial individual. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação do piso. Observância do equilíbrio fiscal das contas públicas.

1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008.

2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica, com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso.

3) Ao Estado ou município não se faz necessário, por

meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso nacional por meio da implantação do PCCS, de sua reestruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério.

4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF.

5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, mitigando suas consequências fiscais.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Alcance.

1) Nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

2) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008.

3) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério em atividade, contemplados pela Lei nº 11.738/2008, que não estejam no efetivo exercício das atribuições de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função.

4) A aplicação do piso nacional aos profissionais do magistério em desvio ilegal de função não convalida eventual irregularidade, cabendo à Administração Pública adotar as providências administrativas pertinentes à regularização da situação, sob pena de responsabilidade.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Revisão geral anual.

1) O piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X), são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente.

2) Caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data-base de atualização do piso nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais.

3) Na hipótese do item anterior, caso, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério, de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

4) Caso a data-base da concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério seja posterior à data-base de atualização do piso nacional dos professores, a revisão geral anual será devida a esses profissionais, mesmo que o valor do vencimento inicial da respectiva carreira esteja ajustado ao piso nacional, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Cuiabá-MT, 6 de maio de 2013.

Helder Augusto Daltro

Técnico de Controle Público Externo

Natel Laudo da Silva

Consultor de Orientação ao Jurisdicionado

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3357/2013

[...]

3. CONCLUSÃO

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

- a) pelo **conhecimento da consulta**, haja vista o preenchimento dos pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela **aprovação da proposta de resolução de consulta** apresentada pela consultoria técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07):

Resolução de Consulta nº __/2013. Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Incidência sobre o vencimento inicial da carreira. Necessidade de reajuste para adequação ao piso. Impossibilidade de cumprimento do piso mediante a instituição de parcela de complemento salarial individual. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação do piso. Observância do equilíbrio fiscal das contas públicas.

1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008.

2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica, com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso.

3) Ao Estado ou município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor

mínimo estabelecido pelo piso nacional, por meio da implantação do PCCS, de sua reestruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério.

4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF.

5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, mitigando suas consequências fiscais.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Alcance.

1) Nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

2) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008.

3) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério em atividade, contemplados pela Lei nº 11.738/2008, que não estejam no efetivo exercício das atribuições de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função.

4) A aplicação do piso nacional aos profissionais do magistério em desvio ilegal de função não convalida

eventual irregularidade, cabendo à Administração Pública adotar as providências administrativas pertinentes à regularização da situação, sob pena de responsabilidade.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Revisão geral anual.

1) O piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X), são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente.

2) Caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data-base de atualização do piso nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais.

3) Na hipótese do item anterior, caso, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior

ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

4) Caso a data-base da concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério seja posterior à data-base de atualização do piso nacional dos professores, a revisão geral anual será devida a esses profissionais, mesmo que o valor do vencimento inicial da respectiva carreira esteja ajustado ao piso nacional, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

É o Parecer.

Ministério Público de contas, Cuiabá-MT, 20 de maio de 2013.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

Razões do Voto

A consulta é o meio pelo qual os jurisdicionados legitimados podem sanar suas dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares relacionados com sua competência e deve atender os requisitos previstos pelo artigo 232 da Resolução nº 14/2007.

Assim, para que a consulta seja admitida, deve ser formulada por autoridade legítima, em tese, e conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares e, também, versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Depois dessas considerações, tendo em vista que a presente consulta preenche todos os requisitos de admissibilidade, passo a manifestar-me sobre o mérito.

As indagações do consultante se referem ao “piso salarial dos professores” e suas repercussões em âmbito local.

Considerando que a equipe técnica em completa análise buscou exaurir todas as dúvidas do

consultante e assim o fez da melhor forma, passo a responder de forma sucinta e nos moldes do que considerou a consultoria técnica, a cada uma das indagações.

1 – O valor do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008 deve ser restrito aos profissionais em efetivo exercício de docência e funções de coordenação pedagógica ou deve abranger todos os professores?

Quanto aos professores exercentes de atividades de suporte pedagógico, pela própria inteligência do art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.738/2008, já se concluiu que a eles se aplica o piso nacional, sendo esta uma situação pacificada.

No caso dos profissionais do magistério abarcados pela inatividade, a percepção do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008 é suficiente para identificar o necessário cumprimento ao piso nacional também nesse caso, desde que façam jus ao instituto da paridade.

No caso dos profissionais ativos da carreira do

magistério que não estejam no efetivo exercício das funções de docência ou de suporte pedagógico (afastamento temporário ou desvio de função), nos termos da decisão do STF, na ADI 4167, acolhida por este Tribunal, por meio da Resolução de Consulta 23/2012, o valor do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica corresponde, no mínimo, ao piso nacional salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008.

Todos os profissionais da carreira, independentemente de estarem ou não no efetivo exercício das funções do cargo (docência ou suporte pedagógico), poderão ser beneficiados pelo piso nacional, uma vez que o reajustamento dos vencimentos ou a reestruturação da carreira para fins de adequação ao piso poderá impactar os vencimentos de todos os profissionais.

Assim, prepondera o entendimento de que para os profissionais das carreiras do magistério público da educação básica, mesmo que não estejam em efetivo exercício, como os inativos e os que estiverem em desvio legal ou ilegal de função, é obrigatória a observância do piso nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008.

2 – O piso salarial dos profissionais do magistério no âmbito dos municípios deve ser instituído através de lei específica?

Ao município não se faz necessário, por intermédio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito municipal um piso diferenciado para esses profissionais.

Entretanto, utilizando-se de lei específica, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso no momento de implantar o Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS), de reestruturá-lo ou de reajustar a remuneração dos profissionais da educação.

3 – O referido valor deve ser lançado a título de complemento salarial ou deve ser incorporado ao salário-base dos respectivos servidores? Se for lançado como complemento salarial haveria prejuízo na concessão de aposentadoria?

Nos moldes do que foi disposto na aprovação da Resolução de Consulta nº 23/2012, este Tribunal firmou o entendimento de que “o valor do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica corresponde, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.738/2008”.

Impende esclarecer que, diferentemente dos termos mencionados pelo consulente em sua interrogativa, o piso nacional não é um complemento salarial que deva ser incorporado ao salário-base do profissional do magistério, nos moldes de adicionais concedidos aos servidores, como o adicional por tempo de serviço e outros.

O piso nacional é um valor referencial que o gestor público deve utilizar como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério da educação básica.

Isso é o que se infere da Lei nº 11.738/2008, quando textualmente dispõe que o piso salarial se refere ao vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica. Vide o § 1º do artigo 2º, a seguir transcrito:

Art. 2º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Idêntico é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica do julgamento da ADI 4167 já mencionada, que julgou constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento e não na remuneração.

Dessa forma, lei municipal que instituir PCCS deve garantir aos profissionais da educação básica que o vencimento inicial da carreira deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial instituído nacionalmente pela Lei nº 11.738/2008, e, anualmente, os vencimentos desses profissionais devem ser reajustados por meio de lei, com a finalidade de atender a revisão do piso nacional.

As leis municipais posteriores que tratem de reestruturação de PCCS, de revisão geral e de reajustes salariais da categoria, deverão atender minimamente ao piso nacional quando do estabelecimento do vencimento-base inicial da carreira dos profissionais do magistério.

Ademais, seria temerário o pagamento do piso por meio de parcelas individuais de complemen-

to salarial. A uma, porque tal expediente poderia comprometer toda a estrutura remuneratória dos profissionais do magistério, extinguindo ou reduzindo drasticamente a diferença remuneratória entre as referências da carreira, o que impactaria a isonomia material entre os servidores. A duas, porque, mesmo que fossem concedidos tais complementos, ainda haveria o risco de o Poder Judiciário reconhecer direitos correspondentes à diferença do piso devido aos servidores, haja vista que a lei e a jurisprudência vigente estabelecem que o piso deve ser observado na fixação do vencimento-base, que não contempla tais complementos.

O piso nacional não é complemento salarial, mas sim valor de referência mínima do vencimento-base inicial da carreira dos profissionais do magistério. A segunda parte do questionamento do consulente, qual seja, “Se for lançado como complemento salarial haveria prejuízo na concessão de aposentadoria?”, perde seu objeto.

Assim, como o vencimento inicial da carreira, que utiliza como referência o piso nacional, compõe a remuneração do profissional do magistério, será considerado para efeitos de cálculo de benefícios previdenciários, entre eles a aposentadoria.

4 – A categoria dos professores tem direito a acumular o reajuste do piso nacional dos professores e a revisão geral anual dos servidores?

Não há que se falar de reajuste do piso nacional dos professores pelos municípios, pois o reajuste do piso é calculado anualmente pela União, conforme metodologia estabelecida pela Lei nº 11.738/2008.

Os municípios devem garantir que o vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério seja, no mínimo, igual ao piso fixado nacionalmente, devendo conceder, por lei, o reajuste necessário para cumprimento do piso, o que não significa dizer que os profissionais da educação têm direito ao mesmo índice utilizado pela União para reajustamento do piso.

Sendo assim, não há que se falar em acúmulo de reajuste do piso nacional com a revisão geral anual. Se a revisão geral anual for suficiente para atualizar o vencimento inicial da carreira dos profissionais da educação de forma a atender o valor estabelecido para o piso nacional, não será necessária a concessão de novo reajuste nos vencimentos dos professores para efeito de cumprimento do piso.

Outrossim, mesmo que o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais da educação esteja ajustado ao piso nacional na data-base da concessão da revisão geral anual a esses servidores, tal

revisão deve ser concedida, tendo em vista que se trata de um direito garantido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a todos os servidores públicos.

Desse modo, o ideal é que a data-base da revisão geral anual coincida com a data-base da atualização do piso nacional pelo governo federal, ou seja, no mês de janeiro de cada ano, de forma que a revisão geral anual seja considerada para efeito de cumprimento do piso.

Do exposto, deve-se observar que, se concedida a revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica e o valor do vencimento inicial da carreira ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais.

Contudo, se mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério, de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

Por fim, e conforme aludido, a concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso do impacto orçamentário e financeiro na despesa com pessoal do município nos moldes dos arts. 15 a 17 da LRF.

Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, o ideal é que, para se garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério.

CONCLUSÃO

Em virtude das razões acima expostas, acolho os pareceres da consultoria técnica e do Ministério Público de Contas, e, consequentemente a ementa apresentada, da forma como segue:

Resolução de Consulta nº ___/2013. Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Incidência sobre o vencimento inicial da carreira. Necessidade de reajuste para adequação ao piso. Impossibilidade de cumprimento do piso mediante a instituição de parcela de complemento salarial individual. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação do piso. Observância do equilíbrio fiscal das contas públicas.

1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008.

2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica, com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso.

3) Ao Estado ou município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso nacional por meio da implantação do PCCS, de sua reestruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério.

4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF.

5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, mitigando suas consequências fiscais.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Alcance.

1) Nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

2) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008.

3) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério em atividade, contemplados pela Lei nº 11.738/2008, que não estejam no efetivo exercício das atribuições de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função.

4) A aplicação do piso nacional aos profissionais do magistério em desvio ilegal de função não convalida eventual irregularidade, cabendo à Administração Pública adotar as providências administrativas pertinentes à regularização da situação, sob pena de responsabilidade.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Revisão geral anual.

1) O piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X), são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente.

2) Caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data-base de atualização do piso nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais.

3) Na hipótese do item anterior, caso, mesmo após

a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério, de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

4) Caso a data-base da concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério seja posterior à data-base de atualização do piso nacional dos professores, a revisão geral anual será devida a esses profissionais, mesmo que o valor do vencimento inicial da respectiva carreira esteja ajustado ao piso nacional, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Assim, estarão sendo atendidas às dúvidas do consulente nos termos do verbete acima, que é dotado de normatividade, a partir de sua publicação e constitui prejulgamento de tese de casos futuros.

DISPOSITIVO DO VOTO

Posto isso, acolho os Pareceres da Consultoria Técnica de nº 040/2013 e do Ministério Público de Contas nº 3.357/2013, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e voto no sentido de conhecer a consulta e no mérito responder ao consulente que:

Resolução de Consulta nº __/2013. Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Incidência sobre o vencimento inicial da carreira. Necessidade de reajuste para adequação ao piso. Impossibilidade de cumprimento do piso mediante a instituição de parcela de complemento salarial individual. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação do piso. Observância do equilíbrio fiscal das contas públicas.

1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008.

2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como

limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica, com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso.

3) Ao Estado ou município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso nacional por meio da implantação do PCCS, de sua reestruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério.

4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF.

5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, mitigando suas consequências fiscais.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Alcance.

1) Nos termos do § 2º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional dos profissionais da carreira do magistério público da educação básica se aplica tanto aos profissionais com atividades de docência quanto aos com atividades de suporte pedagógico à docência, desde que sejam exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, e que os profissionais possuam a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

2) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos aposentados e pensionistas que tenham direito à paridade, nos termos do art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008.

3) Os reajustes concedidos aos profissionais ativos do magistério público da educação básica para adequação de seus vencimentos ao piso salarial nacional também se aplicam aos profissionais da carreira do magistério em atividade, contemplados pela Lei nº 11.738/2008, que não estejam no efetivo exercício das atribuições de docência ou de suporte pedagógico à docência, a exemplo dos profissionais em gozo de licenças remuneradas ou em desvio de função.

4) A aplicação do piso nacional aos profissionais do magistério em desvio ilegal de função não convalida eventual irregularidade, cabendo à Administração Pública adotar as providências administrativas pertinentes à regularização da situação, sob pena de responsabilidade.

Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Revisão geral anual.

1) O piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e a revisão geral anual (CF, art. 37, X), são institutos distintos, que devem ser observados pela Administração Pública anualmente.

2) Caso a revisão geral anual seja concedida em data anterior ou na mesma data-base de atualização do piso nacional dos professores, e, em razão disso, o valor do vencimento inicial da carreira dos professores ficar igual ou superior ao piso mínimo atualizado, não há que se falar em obrigatoriedade de acréscimo aos vencimentos dos professores, pois já estarão adequados ao mínimo legal, a menos que o gestor adote sua prerrogativa discricionária de conceder reajustes superiores, atendidos os ditames legais.

3) Na hipótese do item anterior, caso, mesmo após a concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério público da educação básica, o valor do vencimento inicial da carreira permanecer inferior ao piso atualizado, o poder público deverá conceder o reajuste necessário aos profissionais do magistério, de forma que o vencimento inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial atualizado a que se refere a Lei nº 11.738/2008.

4) Caso a data-base da concessão da revisão geral anual aos profissionais do magistério seja posterior à data-base de atualização do piso nacional dos professores, a revisão geral anual será devida a esses profissionais, mesmo que o valor do vencimento inicial da respectiva carreira esteja ajustado ao piso nacional, tendo em vista que se trata de um direito garantido a todos os servidores públicos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

É como voto.

Cuiabá-MT, 3 de maio de 2013.

Waldir Júlio Teis

Conselheiro Relator

Voto-Vista

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Nova Xavantina, Sr. Gercino Caetano Rosa, a respeito da aplicação e alcance da Lei Federal nº 11.738/08, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O conselheiro Waldir Júlio Teis apresentou seu voto no sentido de acolher o parecer do Ministério Público de Contas e aprovar as resoluções de consulta, de acordo com os estudos realizados pela consultoria técnica.

Pedi e obtive vistas do processo para melhor formar a minha convicção.

Entre as propostas de resolução de consulta

apresentadas, entendo necessária a alteração na redação do **item 5, da primeira proposta relacionada no voto do relator**, que trata do impacto financeiro que a implantação do piso, eventualmente, venha provocar nas contas públicas.

No meu entender, a redação final desse item pode gerar dúvidas de interpretação. Isto porque, se a implementação do piso salarial comprometer o equilíbrio fiscal das contas, o gestor deverá reestruturar a carreira dos profissionais, e nisso concordo com os estudos técnicos, porém não para mitigar, como constou na proposta, mas sim para **eliminar** qualquer consequência fiscal negativa.

Diante do exposto, acompanho o voto do con-

selheiro relator, e VOTO no sentido de aprovar as resoluções de consultas, com a alteração apenas do texto do **item 5 da primeira proposta**, da seguinte forma:

Resolução de Consulta nº __/2013. Educação. Pessoal. Profissionais do magistério público da educação básica. Piso salarial profissional nacional. Necessidade de reajuste para adequação ao piso. Impossibilidade de cumprimento do piso mediante a instituição de parcela de complemento salarial individual. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da implantação do piso. Observância do equilíbrio fiscal das contas públicas.

1) À luz da jurisprudência do STF (ADI 4167) e deste Tribunal de Contas (RC 23/2012), é o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, e não a remuneração, que deve corresponder, no mínimo, ao piso salarial definido e atualizado de acordo com as disposições trazidas na Lei nº 11.738/2008.

2) O piso salarial nacional dos professores constitui um valor referencial que deve ser observado como limite mínimo para se definir o valor do vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica com atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, não podendo ser garantido mediante um complemento salarial individual a ser concedido ao servidor a fim de se compensar a diferença entre o seu vencimento e o valor do piso.

3) Ao Estado ou município não se faz necessário, por meio de lei específica, ratificar o valor do piso nacional dos profissionais do magistério estabelecido pelo governo federal, nem estabelecer em âmbito estadual ou municipal um piso diferenciado para esses profissionais, contudo, mediante lei, deve atender ao valor mínimo estabelecido pelo piso nacional por meio da implantação do PCCS, de sua reestruturação, ou por meio da concessão de reajustes aos vencimentos dos profissionais do magistério.

4) A concessão de reajuste linear aos profissionais do magistério, visando adequar o valor do vencimento inicial da carreira ao piso nacional, impacta toda a estrutura remuneratória desse pessoal, de forma que tal reajuste deve ser acompanhado de um estudo criterioso de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos dos arts. 15 a 17 da LRF.

5) Caso o impacto decorrente da concessão de reajuste linear venha a comprometer o limite da despesa com pessoal do respectivo ente, é possível que, para se garantir tanto o cumprimento do piso quanto o

equilíbrio fiscal das contas públicas, a adequação do vencimento ao piso nacional seja promovida por meio da reestruturação da carreira dos profissionais do magistério, eliminando suas consequências fiscais. (grifo nosso).

É como voto.

Cuiabá-MT, 24 de junho de 2013.

Valter Albano da Silva

Conselheiro Relator

Dúvidas quanto à Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato

A Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual um não pode substituir o outro. Os Instrumentos Contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do art. 62 e parágrafos da Lei nº 8.666/93. O prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação.

As vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei nº 8.666/93. As hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro.

Essa é a resposta dada à consulta feita Prefeitura Municipal de Sinop e respondida através do Processo nº 15.272-2/2012, da relatoria do conselheiro Domingos Neto.

“As vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos dela derivados são autônomas e independentes entre si”



Cons. Domingos Neto

Resolução de Consulta nº 22/2012

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 15.272-2/2012

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 3.752/2012, do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: **a)** a Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, re-

gulando relações jurídicas específicas, razão pela qual um não pode substituir o outro; **b)** os Instrumentos Contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do artigo 62 e parágrafos da Lei nº 8.666/1993; **c)** o prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso; **d)** as vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorro-

gado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993; e e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no artigo 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Presidiu o julgamento, em substituição legal, o conselheiro Waldir Júlio Teis – vice-presidente.

Nos termos do artigo 107, § 2º, da Resolução nº 14/2007, o voto do conselheiro Domingos

Neto foi lido pela conselheira substituta Jaqueline Jacobsen, na sessão do dia 06/11/2012.

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

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 056/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Aumeri Bampi, prefeito municipal de Sinop (em exercício), às fls. 02 e 03 -TC, indagando sobre várias questões relacionadas ao Sistema de Registro de Preços (SRP), nos seguintes termos:

- a) A Ata de Registro de Preços pode substituir o Termo de Contrato, estabelecendo condições próprias do Termo de Contrato, como direitos, obrigações e penalidades?
- b) A vigência da Ata de Registro de Preços pode ser estendida além dos 12 meses previstos no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93?
- c) No caso de os preços registrados serem contratados, poderá ocorrer a prorrogação de prazo nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/93?
- d) Os quantitativos inicialmente registrados poderão sofrer acréscimos ou supressões nos termos do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93?

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232 da Resolução

14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada, em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

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

2. DO MÉRITO

O deslinde à presente consulta será apresentado em tópicos, considerando a ordem dos questionamentos apresentados.

2.1 A Ata de Registro de Preços pode substituir o Termo de Contrato, estabelecendo condições próprias do Termo de Contrato, como direitos, obrigações e penalidades?

Na indagação proposta o consulente busca saber, em suma, se em eventuais realizações de Registros de Preços a respectiva ata, firmada entre o fornecedor e o licitante, pode substituir o Instrumento contratual.

Inicialmente, é conveniente assentar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) está originalmente previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93, que estabelece as regras gerais para o funcionamento do sistema, nos seguintes termos:

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

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

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

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a um ano.

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

Nesses termos, o SRP traduz-se em solução procedimental que pretende assegurar maior flexibilidade, economicidade, racionalidade e celeridade nas aquisições governamentais, tendo em vista que possibilita contratações reiteradas de fornecimento de bens e serviços, previamente licitados sem a necessidade de novos procedimentos licitatórios, bem como garante a manutenção dos preços registrados durante certo período.

Outra característica intrínseca ao SRP, que é extremamente vantajosa à Administração Pública, é a desobrigação da contratação imediata do licitante vencedor pela parte licitante, nos termos do disposto no § 4º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, ou seja, as contratações dos bens e serviços licitados poderão ser diferidas e espaçadas durante todo o período de vigência do SRP.

Nesse rastro, assim se manifestou Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹ sobre o SRP:

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

O § 3º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, anteriormente citado, remete à regulamentação do Sistema de Registro de Preços por meio de decreto, que pode ser editado por quaisquer dos entes federativos.

No âmbito federal, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001 e no Estado de Mato Grosso coube ao Decreto nº 7.217/2006 estabelecer a regulamentação.

No contexto apresentado, é salutar evidenciar que as condições para as aquisições por meio do SRP são estabelecidas e materializadas em um documento denominado Ata de Registro de Preços (ARP), documento este não previsto no Estatuto de Licitações, mas que é amplamente utilizado pelos entes da Administração Pública nacional que adotam o SRP.

O conceito primário de ARP foi introduzido pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto Federal nº 3.931/2001, que assim diz:

Ata de Registro de Preços – documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Nesse mesmo sentido caminhou o Decreto Estadual nº 7.217/2006, que reproduziu, *ipsis literis*, em seu art. 76, § 1º, II, idêntico conceito de ARP estampado no aludido decreto federal.

Assim, a ARP pode ser considerada como um ajuste que estabelece relações jurídicas e condições vinculativas e obrigacionais entre o fornecedor vencedor do certame licitatório e o órgão ou entidade responsável pela licitação, a serem implementadas e materializadas com a respectiva contratação. Estatui, portanto, condicionantes primárias e preparatórias para futuras contratações.

Na ARP são pactuadas e delimitadas condições, como o preço a ser registrado, o prazo de vigência da ata, as quantidades máximas a serem contratadas, a qualidade e as características do objeto a ser fornecido, o gerenciador e os participantes do SRP, a possibilidade de adesões (caronas), tudo com vista à assinatura de um futuro contrato. É, assim, espécie de pré-contrato.

Esta natureza pré-contratual da ARP, conforme a definição dada pelo Decreto Federal nº 3.931/2001, também é defendida por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²:

Nos termos do Decreto, a ata é um documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação. [...] É assim, uma

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 27.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *op. cit.*, p. 333.

manifestação de vontade válida, embora encontre nítidos contornos de pré-contrato de adesão. As partes assumem a obrigação definindo nela os termos mais relevantes, como preço, prazo, quantidade, qualidade, visando assinar contrato ou instrumento equivalente, no futuro.

A Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo no qual estão fixadas as condições para as futuras contratações, quando estas se fizerem necessárias. Por meio desse mecanismo, a Administração Pública promove uma significativa simplificação nos procedimentos licitatórios, visto que da mesma licitação poderão resultar várias contratações. (grifo nosso).

Nessa mesma linha, é salutar colacionar abaixo trecho do voto indutor exarado na Consulta nº 872.262, de 9 de maio de 2012, pelo Exmo. conselheiro relator Mauri Torres, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Isso posto, insta concluir, em consonância com a doutrina citada, que, embora não se confunda com o contrato, a ata de registro de preços é um instrumento vinculativo, que cria obrigações mútuas para as partes envolvidas, em especial com relação aos quantitativos, preços e prazos de validade, que devem ser observadas no momento da formalização do contrato propriamente dito. (grifo nosso).

Pela argumentação apresentada, há que se concluir que a ARP, apesar de ser documento dotado de potenciais efeitos jurídicos obrigacionais e vinculativos, é termo preparatório para futuras celebrações de instrumentos contratuais, não podendo os sub-rogar ou substituir.

Ademais, retornando-se à regulamentação federal, o próprio Decreto nº 3.931/2001, em seu art. 11, estabelece a distinção entre o documento materializador do SRP, ou seja, a ata, e o instrumento contratual dela decorrente:

Art. 11. A contratação com os fornecedores registrados, após a indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993. (grifo nosso).

Assim, o próprio ato normativo que criou a ARP também lhe atribuiu uma ordem precedente à efetiva realização da contratação, conforme se depreende do texto do art. 11 do Decreto Federal nº 3.931/2001, estabelecendo, ainda, a possibili-

dade de as posteriores contratações materializarem-se por meio de instrumentos contratuais, notas de empenho, autorizações de compras ou outros documentos hábeis, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em “carta contrato”, “nota de empenho de despesa”, “autorização de compra”, “ordem de execução de serviço” ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (grifo nosso).

[...]

§ 4º É dispensável o “termo de contrato” e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. (grifo nosso).

Pelo exposto, resta patente que a ARP se presta a estabelecer obrigações anteriores à efetiva contratação, regula, pois, relações jurídicas próprias e diversas daquelas que se firmam no negócio jurídico denominado “contrato”.

Ademais, é importante salientar que na seara administrativa os institutos Ata de Registro de Preços e Contratos Administrativos derivam de diplomas legislativos distintos: o primeiro é criado e regulado por um decreto enquanto que o segundo tem seu regramento insculpido nos artigos 54 a 80 da Lei nº 8.666/93.

Nessa senda, constata-se que os contratos administrativos regulam o negócio jurídico propriamente dito, ou seja, disciplinam o efetivo fornecimento de bens ou serviços, ao passo que a ARP estabelece o regramento para potencial fornecimento.

Assim, as pactuações quanto a diretos, obrigações, formas de execução, possibilidades de alterações, hipóteses de rescisão e aplicação de penalidades, devem ser, necessariamente, reservadas ao contrato, não podendo ser substituídas por previsões contidas na ARP, que se destinam a futuras contratações.

Por último, é pertinente evidenciar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou quanto à distinção existente entre a ARP e o próprio instrumento contratual, conforme excerto apresentado a seguir:

Acórdão nº 3.273/2010 – Segunda Câmara

[...]

9.2 determinar à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto – SECD do Estado de Roraima que, quando da utilização de recursos federais:

[...]

9.2.2 Evite que as atas de registro de preço e os contratos, assim como seus aditivos, sejam formalizados em um mesmo termo ou instrumento, vez que têm natureza e finalidades distintas.

[VOTO]

[...]

6. Neste documento, no mesmo tempo em que são estabelecidas condições características de uma ata de registro de preços, tais como a vigência do registro de preços e os prazos e condições para contratação (da Cláusula Primeira à Cláusula Sexta e da Cláusula Décima Segunda à Cláusula Décima Quarta), são fixadas condições, direitos, obrigações e regras próprias de um termo contratual, tais como o valor do contrato, penalidades a que se sujeita a contratada e as obrigações das partes contratantes. Diga-se de passagem, as partes são tratadas como “contratante” e “contratada” nas disposições típicas de um contrato, quais sejam aquelas constantes da Cláusula Sétima até a Cláusula Décima Primeira.

[...]

8. Ocorre que o Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços previsto na Lei nº 8.666/93, em diversos dispositivos, deixa claro que a ata de registro de preços é um documento que deve ser firmado previamente ao contrato. [...]

9. Ao estabelecer que a ata de registro de preços é, essencialmente, um compromisso para futura contratação, o Decreto claramente distingue os instrumentos concernentes à ata e ao contrato, além de dispor que a assinatura da ata deve anteceder à celebração dos contratos dela decorrentes.

10. Saliento que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato, sendo inapropriada, também por isso, sua celebração em um mesmo termo ou instrumento. Como vimos, a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata.

11. Além do que, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos

preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto. (grifo nosso).

Sendo assim, considerando todos os argumentos discorridos acima, e com o fito de dar pronta resposta à indagação proposta, conclui-se que Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato são documentos com naturezas e fins distintos, razão pela qual um não substitui e não deve ser confundido com o outro.

Por fim, conclui-se, ainda, que a contratação de preços registrados em ARP deverá ocorrer por termo contratual ou outro documento hábil que o valha, observando-se, neste caso, a disciplina do art. 62 da Lei nº 8.666/93.

2.2 A vigência da Ata de Registro de Preços pode ser estendida além dos 12 meses previstos no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93?

O artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, ao dispor sobre a vigência do SRP, é taxativo ao estatuir “*validade do registro não superior a um ano*”.

Nessa esteira, o art. 4º do Decreto Federal nº 3.931/2001 estabelece:

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

[...]

§ 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.

À primeira vista, a interpretação do art. 4º do Decreto Federal nº 3.931/2001, conjuntamente ao seu § 2º, pode levar ao entendimento de que seriam possíveis prorrogações de ARP para além do lapso de um ano, o que tornaria a disposição regulamentar conflitante com o texto estampado no art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/93.

Tratando desta possível contradição e extrapolação aos ditames legais, assim se manifestou o TCU por meio do seguinte excerto:

Acórdão nº 991/2009 – Plenário

[Consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Saúde sobre a interpretação de dispositivos do Decreto nº 3.931/2001, alterado pelo Decreto nº 4.342/2002, que regulamenta o Sistema de Registro

de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993. Vedação ao restabelecimento dos quantitativos iniciais em caso de prorrogação da vigência da ata de registro de preços. Conhecimento.].

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer da presente consulta, com base no art. 264 do Regimento Interno TCU;

9.2. responder ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

[VOTO]

[...]

3. Antes da manifestação sobre esse item, observe que, apesar de não ser objeto imediato desta consulta, a Segecex mostra que o § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/2001 é ilegal, mesmo que só se aplique em situações excepcionais, haja vista que qualquer exceção ao prazo máximo de um ano de vigência da ata de registro de preços deveria ter sido estabelecida por lei, e não por decreto, que tem caráter estritamente regulamentador.

4. De fato, ao possibilitar que uma ata de registro de preços vigore por até dois anos, aquele dispositivo contraria o disposto no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece que a validade do registro de preços não deve ser superior a um ano.

5. Apesar de reconhecer a correção dos argumentos da Segecex e do Ministério Público no que se refere ao prazo de vigência da ata de registro de preços, considero adequado, tendo em vista a competência para edição de novo decreto regulamentador, dar ciência da deliberação à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção das medidas cabíveis, ante a contradição existente entre o previsto no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001 e no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93. (grifo nosso).

Tendo em vista sanar a possível contradição existente entre o art. 4º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001 e o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e em cumprimento à recomendação do TCU, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 19/2009, cuja ementa estabelece:

O prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no § 2º do art. 4º do decreto nº 3.931, de

2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.³

Ou seja, o decreto federal estabelece, como regra, que a validade da ARP não poderá ser superior a um ano, podendo, dentro deste lapso e de forma excepcional, ocorrerem prorrogações, desde que devidamente justificadas, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando a mais vantajosa para a administração.⁴

Já o Decreto Estadual nº 7.217/2006, do Estado de Mato Grosso, ao tratar da validade e possibilidade de prorrogações de SRP, dispõe:

Art. 78. O prazo de validade do registro de preço para bens não poderá ser superior a um ano.

[...]

Art. 80. É admitida a prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços para serviços, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, obedecidos os termos da legislação vigente.

Pela leitura dos dispositivos estaduais citados, observa-se que o Estado de Mato Grosso também inovou ao regulamentar o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, estabelecendo tratamento diferenciado entre bens e serviços e, também, prevendo possibilidade de prorrogação.

Nesse contexto, defende-se que qualquer disposição regulamentar no sentido de alongar o prazo de validade de SRP, seja para contratação de bens ou serviços, para além do lapso de um ano, é manifestamente ilegal.

Corroborando este entendimento, assenta-se o posicionamento do notável Marçal Justen Filho⁵:

O prazo de validade do registro é de um ano, tal como previsto no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei de

³ Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189180>>. Acesso em: 6 set. 2012.

⁴ Lei nº 8.666/93.

Art. 57. [...]

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 205.

Licitações. A determinação constante do art. 4º, § 2º, do Regulamento é gritantemente ilegal. É evidente a impossibilidade de aplicar ao registro de preços a determinação específica e excepcional contida no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações. Essa disposição refere-se única e exclusivamente aos contratos de prestação de serviços contínuos. Não é extensível a qualquer outra manifestação contratual. Uma ata de registro de preços não retrata um “serviço continuado”. Quando muito, é uma relação jurídica continuada. A disposição examinada contraria frontalmente o texto expreso da Lei.

Lamentavelmente, o defeito não foi corrigido pelo Dec. Fed. nº 4.342/2002, que alterou a redação dos dispositivos do Decreto anterior, mas manteve a malsinada referência à aplicação do art. 57 da Lei nº 8.666 a hipóteses que a ele não podem ser subordinadas. A renovação de ata de registro de preços, além do prazo original, configura infração ao texto expreso da Lei nº 8.666, devendo ser reconhecida com inválida. (grifo nosso).

Dessa forma, respondendo-se objetivamente à indagação proposta, defende-se que o prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de, no máximo, um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, não havendo previsão legal para a ampliação deste prazo.

2.3 No caso de os preços registrados serem contratados, poderá ocorrer a prorrogação de prazo nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/93?

Conforme já discutido alhures, observa-se que a ARP e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual o primeiro não pode substituir o segundo. Dessa forma, assenta-se o caráter de autonomia do contrato administrativo em relação à ARP que porventura o tenha originado.

Dessa forma, a partir do momento em que o contrato administrativo é firmado, passa a ter como normas de regência aquelas definidas nos artigos 54 a 80 da Lei nº 8.666/93.

Este caráter de autonomia do contrato administrativo em relação à ARP está claramente evidenciado no Decreto Federal nº 3.931/2001, conforme seu art. 4º, § 1º:

Art. 4º [...]

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos ins-

trumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23/8/2002).

Também o Decreto Estadual nº 7.217/2006 é bastante didático sobre a autonomia do contrato derivado de ARP, mesmo no caso em que a validade da ata já tenha exaurido, nos seguintes termos:

Art. 79. Expiradas as atas de registro de preços de serviços, os contratos para serviços continuados, decorrentes de atas expiradas, não perderão sua eficácia quando da extinção da ata de registro de preços, obedecida a sua vigência às disposições do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Ainda sobre a distinção sugerida, ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁶:

Foi dito anteriormente que, para a realização do SRP, não é necessário observar a prévia dotação orçamentária, podendo ser realizado pelo prazo máximo de um ano, independentemente do exercício financeiro. Os contratos decorrentes do SRP, contudo, seguem a regra geral, devendo sujeitar-se às disposições dos contratos convencionais, previstos no art. 57 da Lei nº 8.666/93. (grifo nosso)

No mesmo sentido, é salutar trazer importante trecho do relatório exarado pelo ministro Marcos Vinícios Vilaça, nos autos do processo que originou o Acórdão nº 991/2009 – TCU – Plenário:

Quanto aos contratos celebrados com fulcro na ata de registro de preços, sua vigência rege-se pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, segundo dispõe o art. 4º, § 1º, do Decreto nº 3.931/01. A vigência do contrato pode ir além da vigência da ata respectiva, conforme ensina Bittencourt:

‘As contratações realizadas com fundamento numa Ata de Registro de Preços só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse lapso temporal.’⁷

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *op. cit.*, p. 357.

⁷ BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços*. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2003. p. 88-89.

No mesmo sentido, pronuncia-se Eliana Goulart Leão⁸:

As compras por intermédio de ata de registro de preços só são legítimas se realizadas no prazo de validade do registro, embora possa haver casos em que a aquisição se efetue durante esse prazo e a entrega do objeto venha a ser feita após o respectivo término. (grifo nosso).

Pelo exposto, conclui-se que os contratos administrativos celebrados em decorrência e durante a vigência da ARP regem-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei nº 8.666/93.

2.4 Os quantitativos inicialmente registrados poderão sofrer acréscimos ou supressões nos termos do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93?

Recorrendo-se à disciplina veiculada por meio do Decreto Federal nº 3.931/2001, observa-se que o ato regulamentar estabelece condições para a atualização dos preços registrados, conforme o seu art. 12, *literis*:

Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador deverá:

I – convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II – frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido; e

III – convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não pu-

der cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I – liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento; e

II – convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 4º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Constata-se que as alterações (acréscimos ou reduções de valores) insertas no dispositivo regulamentar citado referem-se exclusivamente às hipóteses de ocorrência de descompassos entre os preços registrados e os correntes no mercado, em nada indicando a possibilidade de acréscimos ou supressões quantitativas.

Observa-se, assim, que embora o caput do art. 12 do Decreto Federal nº 3.931/01 remeta ao art. 65 da Lei nº 8.666/93, que traz regramento exclusivo para contratos administrativos, o faz para melhor disciplinar uma previsão específica para o próprio SRP, contemplada no art. 15, § 3º, II, da Lei de Licitações⁹, e que se refere exclusivamente à alteração de preços registrados.

Dessa forma, constata-se que o decreto federal, ao estender ao SRP as disposições do art. 65 da Lei nº 8.666/93 somente nos casos de variações de preços de mercado, não inova no ordenamento jurídico, pois a possibilidade de revisão dos preços registrados consta de expressa previsão legal (art. 15, § 3º, II, do Estatuto de Licitações).

Nesse contexto, é importante ressaltar que o art. 65 da Lei nº 8.666/93 traz regramento próprio para alterações contingenciais unicamente direcionadas aos contratos administrativos, sejam elas: monetárias (preços), qualitativas e/ou quantitativas.

Registre-se, ainda, que as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas, estatuídas no art.

⁹ Art. 15 [...]

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

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados.

⁸ GOULART, Eliana Leão. **O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 67

65, § 1º, da Lei nº 8.666/93¹⁰, não podem ser entendidas ao SRP por ausência de respaldo legal. Ou seja, a Lei nº 8.666/93 não prevê, para o Sistema de Registro de Preços, conforme regras gerais plasmadas no seu art. 15, a possibilidade de alteração de quantitativos registrados, tal como ocorre com a possibilidade de alteração de preços.

Todavia, nada obsta que os contratos administrativos derivados do SRP possam sofrer a incidência do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que, como já dito, é regra exclusiva de aplicação em contratações públicas.

No sentido dos argumentos acima, é lapidar a lição de Marçal Justen Filho¹¹:

Não se afigura cabível, ademais disso, a aplicação da autorização contida no art. 65 da Lei de Licitações ao âmbito do registro de preços. Assim, não seria possível ampliar os limites quantitativos de registro em até 25% dos montantes originais. A disposição do art. 65 reflete solução compatível com contratação isolada, em que o aumento da quantidade, imprevisível no momento inicial, poderia demandar grandes formalidades para realização de outra licitação. Essa circunstância não existe no caso do Registro, o qual apresenta prazo de validade de até um ano e permite sucessivas contratações. Portanto, a Administração tem condições de estimar, com antecedência, a perspectiva de exaurimento dos quantitativos máximos registrados. (grifo nosso).

Ademais, observa-se que a possibilidade de supressões (art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93) dos quantitativos registrados é incompatível com a própria natureza do SRP, tendo em vista que a administração não se obriga a contratá-los, logo, bastaria, tão somente, não firmar a contratação das quantidades previamente registradas (art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93).

Assim, conclui-se pela impossibilidade de acréscimos e supressões quantitativas em SRP, nos moldes previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, podendo haver, contudo, a aplicação do aludido dispositivo às contratações derivadas do sistema.

10 Art. 65. [...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

11 JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 205.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o artigo 15 e parágrafos da Lei nº 8.666/93 estatuem as normas gerais para o Sistema de Registro de Preços (SRP), podendo cada ente federativo editar decreto para a regulamentação do sistema;
- b) a Ata de Registro de Preços (ARP) – documento materializador do SRP – e o Instrumento de Contrato são documentos com naturezas e fins distintos, estabelecendo, também, relações jurídicas obrigacionais e vinculativas próprias e específicas;
- c) os instrumentos contratuais podem ser substituídos por outros documentos hábeis, conforme previsão do art. 62 da Lei nº 8.666/93;
- d) a ARP e o contrato administrativo, por serem documentos distintos, têm prazos de vigência também diferentes e que podem não ser coincidentes: a ARP tem prazo de validade de, no máximo, um ano; enquanto que o contrato administrativo, mesmo os advindos de Registro de Preços e quando celebrados durante o prazo de validade de ARP, pode durar por prazos bem maiores, aplicando-se, neste caso, os ditames do art. 57 da Lei nº 8.666/93 às contratações derivadas de ARP;
- e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro; e,

Considerando, ainda, que não existe prejudicado neste Tribunal que responde às indagações propostas na presente consulta, ao julgar este processo e concordando o egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº___/2012. Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Substituição de instrumento de contrato. Prorrogações além do permissivo legal. Acréscimos e supressões de quantitativos registrados. Impossibilidades.

a) a Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem

naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual um não pode substituir o outro;

b) os Instrumentos Contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do art. 62 e parágrafos da Lei nº 8.666/93;

c) o prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso;

d) as vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu

prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei nº 8.666/93;

e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro.

Cuiabá-MT, 11 de setembro de 2012.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3752/2012

[...]

4. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas acompanha** o entendimento da douta consultoria técnica desta Corte de Contas e **manifesta-se:**

- a) preliminarmente**, pelo **conhecimento** da consulta formulada;
- b) no mérito**, pela resposta à consulta, por meio de edição de Resolução de Consulta, nos termos propostos pela consultoria técnica.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de setembro de 2012.

William de Almeida Brito Júnior

Procurador de Contas

Razões do Voto

Consulta é o instrumento através do qual o jurisdicionado suscita dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas, decorrente de sua função consultiva.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269/2007), em seus artigos 48 a 50, estabelece, dentre as competências do Tribunal, a de apreciar consultas que lhe sejam formuladas, nos termos disciplinados no seu Regimento Interno (Resolu-

ção nº 14/2007 e suas alterações) nos artigos 232 a 238.

Assim, a consulta, de acordo com as normas desta Corte, deve “ser formulada por autoridade legítima, ser formulada em tese, conter a apresentação objetiva dos quesitos, com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares e versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas”, e tais requisitos deverão ser atendidos cumulativamente.

A critério do conselheiro relator, havendo interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida e respondida, mas a resposta à consulta não constitui prejulgado do fato ou caso concreto, posto ser respondida em tese.

No caso da consulta ora analisada o consulente é pessoa legítima, há apresentação da dúvida, a qual versa sobre matéria de competência do Tribunal de Contas e foi apresentada, em tese, razão pela qual merece ser conhecida, analisada e respondida.

Extraí-se dos autos que o consulente indaga, em síntese, sobre o Sistema de Registro de Preços.

Antes da análise das indagações formuladas é oportuno saber que Registro de Preços é o sistema utilizado por meio de concorrência ou pregão, através do qual selecionam-se propostas e registram-se preços para a celebração de contratações futuras.

A presente consulta será respondida por parte, de acordo com as indagações, quais sejam:

- a) A Ata de Registro de Preços pode substituir o Termo de Contrato, estabelecendo condições próprias do Termo de Contrato, como direitos, obrigações e penalidades?

Em relação a essa indagação, destaca-se que a Ata de Registro de Preços é o documento no qual se formaliza a vinculação do licitante vencedor ao preço e demais condições registradas, nas quais se realizarão as futuras contratações.

Os contratos têm a finalidade de formalizar as relações jurídicas obrigacionais que estipulam obrigações recíprocas para a administração e o licitante que teve seu preço registrado, formalizando os contratos celebrados, com base na Ata de Registro de Preços.

Assim, a ata e o contrato tratam de documentos com naturezas e finalidades distintas, razão pela qual um não substitui e não se deve confundir com o outro.¹

Quanto à questão:

- b) A vigência da Ata de Registro de Preços pode ser estendida além dos 12 meses previstos no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93?

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 15, § 3º, inciso III, é taxativa em estabelecer “validade do registro não superior a um ano”.

O Decreto Federal nº 3.931/2001, em seu artigo 4º, define:

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

[...]

§ 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.

Em relação ao tema, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no seguinte sentido:

Acórdão nº 991/2009 – Plenário

[Consulta formulada pelo então ministro de Estado da Saúde sobre a interpretação de dispositivos do Decreto nº 3.931/2001, alterado pelo Decreto nº 4.342/2002, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993. Vedação ao restabelecimento dos quantitativos iniciais em caso de prorrogação da vigência da ata de registro de preços. Conhecimento.

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer a presente consulta, com base no art. 264 do Regimento Interno/TCU;

9.2. responder ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/93;

[VOTO]

[...]

3. Antes da manifestação sobre esse item, observo que, apesar de não ser objeto imediato desta consulta, a Segecex mostra que o § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/2001 é ilegal, mesmo que só se aplique em situações excepcionais, haja vista que qualquer exceção ao prazo máximo de um ano de vigência da ata de registro de preços deveria ter sido estabelecida por lei, e não por decreto, que tem caráter estritamente regulamentador.

4. De fato, ao possibilitar que uma ata de registro de preços vigore por até dois anos, aquele dispositivo contraria o disposto no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece que a validade do registro de preços não deve ser superior a um ano.

5. Apesar de reconhecer a correção dos argumentos da Segecex e do Ministério Público no que se refere ao prazo de vigência da ata de registro de preços,

¹ Disponível em: <www.zenite.blog.br/registro-de-precos-ata-x-contrato>. Autor: Ricardo Alexandre Sampaio. Acesso em: 26 set. 2012.

considero adequado, tendo em vista a competência para edição de novo decreto regulamentador, dar ciência da deliberação à Casa Civil da Presidência da República, para a adoção das medidas cabíveis, ante a contradição existente entre o previsto no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001 e no art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Em observância à recomendação do TCU, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 19/2009:

O prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, §3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931, de 2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.

Ressalta-se que o Estado de Mato Grosso editou o Decreto nº 7.217/2006, que dispõe em seus artigos:

Art. 78. O prazo de validade do registro de preço para bens não poderá ser superior a um ano.
[...]

Art. 80. É admitida a prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços para serviços, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, obedecidos os termos da legislação vigente.

Destaca-se que é competência da União legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, competindo aos Estados e municípios nos casos de Registro de Preços disciplinarem a matéria, respeitando a Lei nº 8.666/93.

Assim, temos que o prazo de validade do Registro de Preços é de, no máximo, um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso.

Em relação à questão:

c) No caso de os preços registrados serem contratados, poderá ocorrer a prorrogação de prazo nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/93?

A partir do momento em que o contrato administrativo é firmado, passa a ser regido pelas normas dos artigos 54 a 80, da Lei nº 8.666/93.

Depreende-se do artigo 4º, § 1º, do Decreto Federal nº 3.931/2001 a autonomia do contrato administrativo em relação à Ata de Registro de Preço, vejamos:

Art. 4º [...]

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23/8/2002).

O Decreto Estadual nº 7.217/2006 também trata da autonomia do contrato, em seu artigo 79:

Art. 79. Expiradas as atas de registro de preços de serviços, os contratos para serviços continuados, decorrentes de atas expiradas, não perderão sua eficácia quando da extinção da ata de registro de preços, obedecida a sua vigência às disposições do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Os contratos administrativos celebrados em decorrência e durante a vigência da Ata de Registro de Preços regulam-se pelas normas da Lei nº 8.666/93, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

Referentemente à última indagação:

d) Os quantitativos inicialmente registrados poderão sofrer acréscimos ou supressões nos termos do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93?

O artigo 12 do Decreto Federal nº 3.931/2011 estabelece condições para a atualização dos preços:

Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador deverá:

I – convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II – frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido; e

III – convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I – liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento; e

II – convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 4º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Denota-se que o dispositivo regulamentador trata de alterações em hipóteses de ocorrência de descompassos entre os preços registrados e os correntes no mercado, em nada indicando a possibilidade de acréscimos ou supressões quantitativas.

O decreto federal estendeu para o Sistema de Registro de Preços as disposições do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, para os casos de variação de preço de mercado, sem inovação jurídica, vez que a possibilidade de revisão dos preços registrados encontra-se elencada no artigo 15, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93.

Ainda, a Lei nº 8.666/93 não prevê para o Sistema de Registro de Preços, de acordo com o artigo 15, a possibilidade de alteração de quantitativos registrados, tal como ocorre com a possibilidade de alteração de preços.

Entretanto, nada impede que os contratos administrativos derivados do Sistema de Registro de Preços sofram aplicação do artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 por se tratar de contratação pública.

Assim, as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro.

VOTO

Pelo exposto, considerando as informações e a fundamentação jurídica constantes no presente processo e, tendo em vista a legislação que rege a matéria, ACOLHO o Parecer do Ministério Públi-

co de Contas, e VOTO pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, seja ela respondida nos termos deste voto com a inserção, na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte de Contas, do seguinte verbete de Resolução:

Resolução de Consulta nº __/2012. Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Substituição de instrumento de contrato. Prorrogações além do permissivo legal. Acréscimos e supressões de quantitativos registrados. Impossibilidades.

a) a Ata de Registro de Preços e o Instrumento de Contrato, embora dotados de conteúdo vinculativo e obrigacional, são documentos que possuem naturezas e finalidades distintas, regulando relações jurídicas específicas, razão pela qual um não pode substituir o outro;

b) os Instrumentos Contratuais poderão ser substituídos por outros documentos hábeis, desde que observados os ditames do art. 62 e parágrafos da Lei nº 8.666/93;

c) o prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso;

d) as vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no art. 57 da Lei nº 8.666/93;

e) as hipóteses de acréscimos ou supressões quantitativas previstas no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, não se aplicam ao Registro de Preços, podendo aplicarem-se, contudo, ao contrato administrativo derivado do registro.

É o voto.

Tribunal de Contas, outubro de 2012.

Conselheiro Domingos Neto

Relator

Pequenas empresas devem apresentar qualificação econômico-financeira



Cons. Sérgio Ricardo

“Em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante previstas no artigo 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimentos licitatórios”

Em resposta à consulta formulada pelo prefeito municipal de Matupá, Valter Miotto Ferreira, o Tribunal de Contas de Mato Grosso apresentou o entendimento legal a respeito da exigência das demonstrações contábeis para fins de licitação. O conselheiro Sérgio Ricardo relatou o processo e compôs a pauta do Plenário Virtual na semana de 9 a 13/06/2013. Em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante são requeridas para todos os procedimentos licitatórios, de acordo com a Lei de Licitações.

A documentação é exigida até mesmo para as sociedades empresárias, sociedades simples e microempresa, caso não entreguem a qualificação podem ser consideradas inabilitadas para participarem do processo de licitação.

Quanto aos documentos que devem ser apresentados, de acordo com o artigo 31, I, da Lei de Licitações (nº 8.666/1993), eles podem ser substituídos por outros documentos contábeis ou fiscais, inclusive para microempresas, que comprovem a regularidade da situação do participante.

Resolução de Consulta nº 20/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 12.714-0/2013

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 3.912/2013, do procurador do Ministério Público de Contas Gustavo Coelho Deschamps, responder ao consulente que:

EMENTA: 1) em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante previstas no artigo 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimentos licitatórios; 2) facultativamente, há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no artigo 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilões e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades li-

citatórias tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do artigo 32, § 1º, da Lei de Licitações; 3) as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar as demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de inabilitação, pois, na condição primária de sociedades ou empresários, estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis, conforme os ditames dos artigos 1.065 e 1.179 do CCB/2002, artigo 27 da Lei Complementar nº 123/2006, artigo 65 da Resolução nº 94/2011 e Resolução nº 1.418/2012; 4) não há exigência para o arquivo ou autenticação direta das demonstrações contábeis nas Juntas Comerciais ou Órgão de Registro Civil, contudo, estas devem estar inseridas nos respectivos livros diários, sendo estes livros que devem, sim, ser levados a registro, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis.

Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93) devem estar autenticadas pelo respectivo órgão de registro no comércio ou Registro Civil, conforme o caso, nos termos dos artigos 1.150, 1.180, 1.181 e 1.184 do CCB/2002, artigos 2º e 4º da Instrução Normativa nº 107/2008 do DNRC e Resolução nº 1.330/2011; e 5) não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no artigo 31, I, da Lei nº 8.666/1993 por outros documentos contábeis ou fiscais, inclusive para microempresas e empresas de pequeno porte, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos artigos 28 a 31 da Lei de Licitações, o que não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando

do cadastro ou das respectivas renovações. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. Encaminhem-se ao consulente cópias do relatório e voto do relator, bem como a íntegra do Parecer Técnico nº 049/2013 da consultoria técnica.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Waldir Júlio Teis e Domingos Neto, e o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

Participou do julgamento, representando o Ministério Público de Contas, o procurador de contas Gustavo Coelho Deschamps

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 049/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Matupá, Sr. Valter Miotto Ferreira, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a exigência das demonstrações contábeis para fins de licitação, nos seguintes termos:

- a) se é devida a exigência das demonstrações contábeis em todos os processos licitatórios, independentemente do valor total estimado para a licitação;
- b) se é devida a exigência das demonstrações contábeis apenas para licitações com altos valores e quais seriam os parâmetros para esta definição;
- c) se é devida a exigência das demonstrações contábeis na qualificação econômico-financeira para as MEs e EPPs;
- d) se as demonstrações contábeis das MEs e EPPs necessitam obrigatoriamente serem registradas na Junta Comercial como requisito indispensável para participação em processos licitatórios;
- e) se outros documentos contábeis ou fiscais podem substituir as demonstrações contábeis com a finalidade de comprovar a qualificação econômico-financeira das MEs e EPPs nos processos licitatórios.

O consulente não juntou outros documentos à consulta.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima, versa sobre matéria de competência deste Tribunal e foi formulada, em tese, com a indicação precisa da dúvida, preenchendo, portanto, totalmente os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007.

2. DO MÉRITO

A presente consulta versa, em suma, sobre as demonstrações contábeis exigíveis para fins de participação em licitação. Essas demonstrações foram previstas no artigo 31, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta. (grifo nosso).

Considerando que foram feitos vários questionamentos, e para um maior deslinde das questões apresentadas, este parecer será compartmentado em tópicos.

2.1 A exigência das demonstrações contábeis em procedimentos licitatórios

Inicialmente, convém evidenciar uma imprecisão técnica na redação do art. 31, I, da Lei nº 8.666/93, qual seja, a menção em separado dos termos “balanço patrimonial” e “demonstrações contábeis”, isto porque o conjunto de peças que compõem as demonstrações contábeis já abarca o próprio balanço patrimonial.

Nesse rastro, ainda, é pertinente citar a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC nº 1.185/09) que, ao aprovar a Norma Brasileira de Contabilidade NSC TG 26 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, dispôs:

10. O conjunto completo de demonstrações contábeis inclui:

- balanço patrimonial ao final do período;
- demonstração do resultado do período;
- demonstração do resultado abrangente do período;
- demonstração das mutações do patrimônio líquido do período;
- demonstração dos fluxos de caixa do período;
- demonstração do valor adicionado do período, conforme NBC TG 09 – Demonstração do Valor Adicionado, se exigido legalmente ou por algum órgão regulador ou mesmo se apresentada voluntariamente;
- notas explicativas, compreendendo um resumo das políticas contábeis significativas e outras informações explanatórias. (grifo nosso).

Aliás, a própria Lei das Sociedades por Ações, Lei nº 6.404/76, já estabelecia que o balanço patrimonial incluía-se no conceito de Demonstrações Financeiras (Contábeis), literis:

Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

- I – balanço patrimonial;
- II – demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;
- III – demonstração do resultado do exercício; e
- IV – demonstração dos fluxos de caixa; e (Redação

dada pela Lei nº 11.638, de 2007);

V – se companhia aberta, demonstração do valor adicionado. (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007).

Dessa forma, doravante, será utilizado o termo genérico demonstrações contábeis, que inclui o conjunto de todas as peças contábeis, quando for analisado o conteúdo normativo contido no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93.

Assim, as demonstrações contábeis são exigidas dos possíveis licitantes, por força do citado artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93. A exigência de apresentação desses documentos contábeis, na fase de habilitação do certame, tem por finalidade propiciar que a Administração Pública examine a situação econômico-financeira do licitante, antes de efetivar a contratação.

A qualificação econômico-financeira do licitante tem como objetivo avaliar a real capacidade de execução do objeto da licitação, ou seja, visa constatar se o licitante terá solvência e solidez econômico-financeira suficientes para levar a cabo o objeto contratado e encontra fundamento jurídico primário de validade no artigo 37, XXI¹, da Constituição Federal.

Nesse contexto, ainda, ensina o mestre Cretella Júnior²:

Qualificação econômico-financeira é a capacidade ou possibilidade de a empresa suportar os encargos econômicos do contrato, qualificação que deverá ser demonstrada pelo licitante, objetivamente na fase da habilitação, para que seja admitido como participante do certame, no qual se caracterize, de modo pleno, sua situação de solvência, diante dos créditos existentes e dos compromissos assumidos, bem como do faturamento.

Desse modo, as demonstrações contábeis são instrumentos para avaliação do preenchimento dos requisitos de habilitação à licitação, e são exigidas

¹ 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.

² CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 253.

justamente para se verificar se o licitante preenche corretamente os índices contábeis dispostos no edital licitatório e/ou se possui capital social ou patrimônio líquido mínimos exigidos e necessários, nos termos do art. 31, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666/93, *literis*:

Art. 31. [...]

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.
[...]

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (grifo nosso).

Nesse rastro, é pertinente evidenciar que, além das demonstrações contábeis, o art. 31 da Lei nº 8.666/93 prevê que a qualificação econômico-financeira limitar-se-á, ainda, à apresentação de:

- a) certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física (inciso II); e
- b) garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no “caput” e § 1º do art. 56, desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação (inciso III).

Assim, em regra, conforme disposição expressa da Lei de Licitações, devem ser exigidos a título de qualificação econômico-financeira dos licitantes, tão somente e cumulativamente, as demonstrações contábeis, a certidão de falências e as garantias prestadas nos termos do “caput” e § 1º, do art. 56, desta lei.

Nesse contexto, é pertinente evidenciar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) exarou decisão firmando o entendimento de que o rol de documentos exigidos nos incisos do art. 31 da Lei nº 8.666/93 são alternativos, conforme ementa do

seguinte julgado:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI Nº 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO.

1) A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.

2) “In casu”, a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do certame em conformidade com o exigido pelo edital.

3) Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31 da Lei nº 8666/93³. (grifo nosso).

Todavia, ousa-se divergir do entendimento asentado pelo STJ, tendo em vista entender-se que o art. 31 da Lei nº 8.666/93 estabeleceu rol cumulativo, conforme apresentado alhures.

Nessa senda, explica Lucas Rocha Furtado⁴:

Em primeiro lugar, deve-se observar que as exigências firmadas no art. 31 são, de fato, o limite para que a Administração não estabeleça condições arbitrárias que poderiam comprometer a isonomia dos concorrentes. Todavia, o referido artigo não faculta a opção por qualquer um daqueles documentos ali elencados dispensando outros, pois, se assim o fosse, deveria estar expressa tal permissão. Corroborando esse entendimento as únicas hipóteses legalmente previstas de dispensa (§ 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93),

³ Resp 402711/SP, Rel. MIN. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/2002, p. 145.

⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Rev. Ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 242-243.

no todo ou em parte, dos documentos necessários à habilitação dos licitantes, a que aludem os artigos 28 a 31, quais sejam: convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão. Assim sendo, em concorrências ou tomadas de preço, é totalmente incabível, à luz da própria legislação, o edital dispensar a documentação prevista no art. 31. (grifo nosso).

Ademais, o próprio Estatuto de Licitações e Contratos estabeleceu exceções às exigências descritas nos incisos do seu art. 31, dispensando, assim, documentos de qualificação econômico-financeira, no todo ou em parte, em casos específicos, conforme previsão do artigo 32, § 1º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração, ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão. (grifo nosso).

Considerando o artigo supracitado, verifica-se que existem requisitos para a dispensa das demonstrações contábeis. Primeiramente, a licitação deve ser nas modalidades de convite, concurso ou leilão. Em segundo lugar, podem ser dispensados também nos casos de fornecimento de bens para pronta entrega.

Fora destes requisitos, a Lei de Licitações não autoriza outras formas de dispensas à exigência de apresentação das demonstrações contábeis, bem como de quaisquer dos documentos descritos nos incisos do art. 31 da lei.

Corroborando a conclusão acima, é pertinente colacionar o seguinte excerto extraído do voto indutor do julgamento consubstanciado no Acórdão nº 174/2000 – Plenário, da lavra do Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União:

Assiste razão à instrução do Analista quando afirma que devem ser observadas, na íntegra, as prescrições contidas no art. 27 da Lei nº 8.666/93. A qualificação econômico-financeira prevista no inciso III daquele artigo é explicitada no art. 31 da Lei de Licitações. A redação do caput fez uso da expressão “limitar-se-á”, o que, à primeira vista, conduziria ao entendimento de que o dispositivo fixa apenas o limite máximo de exigências para a qualificação econômico-financeira. Todavia, esse não se revela a

melhor interpretação. Registre-se, preliminarmente, que a redação do art. 31 é similar à do art. 30:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...omissis...]

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

[...omissis...]

Logo, o alcance dos dois dispositivos deve ser o mesmo, a menos que a Lei fizesse alguma distinção, o que não ocorre. Assim, se o intérprete entendesse possível dispensar a exigência de algum documento, tanto relativo à qualificação técnica quanto em relação à qualificação econômico-financeira, haveria de admitir, no limite, a possibilidade de o administrador, a seu talante, dispensar a apresentação de toda a documentação relacionada nos arts. 30 e 31. Naturalmente, essa não é a melhor interpretação, pois conduziria ao absurdo de inviabilizar as etapas de qualificações técnica e econômico-financeira.

Dessarte, mister é admitir que o art. 31 não visa somente a proteger o licitante contra exigências descabidas mas, principalmente, resguardar o Poder Público dos riscos de contratar com empresas que não possuem capacidade de honrar suas obrigações. Ademais, quando a lei quis possibilitar a dispensa da documentação necessária à habilitação, tanto em relação à qualificação do interessado, quanto em relação à habilitação jurídica ou à regularidade fiscal, o fez expressamente em seu art. 32 e apenas nas hipóteses de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão, sem deixar margem à discricionariedade do administrador. (grifo nosso).

Dessa forma, observa-se que as exceções às exigências documentais previstas nos incisos do art. 31 da Lei nº 8.666/93, sobretudo quanto às demonstrações contábeis, foram expressamente elencadas no § 1º do art. 32 da Lei de Licitações.

Ou seja, o Estatuto de Licitações facultou à Administração a dispensa dos documentos previstos em seu art. 31, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades de tomada de preços e concorrência pública, quando não tiverem como objeto o fornecimento de bens para pronta entrega.

Cumprе registrar, ainda, que a exigência cumulativa dos documentos previstos nos incisos do art. 31 da Lei nº 8.666/93, dentre os quais inserem-se as demonstrações contábeis, imprescindíveis para verificação dos índices de avaliação da capacidade financeira de potenciais licitantes (art. 31, § 1º), não se confunde com a exigência alternativa exis-

tente entre capital mínimo, valor de patrimônio líquido ou garantia (art. 31, III c/c seu § 3º).

Noutro aspecto, é oportuno salientar que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na Lei nº 8.666/93 estendem-se à modalidade pregão⁵, tendo em vista o caráter subsidiário da Lei de Licitações em relação à Lei do Pregão.

Nesse sentido, entende o TCU:

Quanto ao detalhamento dos requisitos de qualificação econômico-financeira que deverão ser preenchidos pelas licitantes, a Lei nº 10.520/2002 não possui disciplinamento próprio, razão pela qual afigura-se cabível a aplicação, de forma subsidiária, da Lei nº 8.666/1993.⁶

Pelo exposto e objetivando dar resposta aos itens “a” e “b” da presente consulta, conclui-se que: (i) em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitantes previstas no art. 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas em todos os procedimentos licitatórios; e (ii) há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no art. 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades de tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega⁷, nos termos do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações.

5 Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão.

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras. [...].

XIII – a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a **comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira**; [...].

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da <Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993>.

6 TCU. Acórdão nº 768/2007. Plenário (Sumário). Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 28 maio 2013.

7 Lei nº 8.666/93.

Art. 40 [...]

§ 4º Nas compras para entrega imediata, **assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta**, poderão ser dispensadas: **(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)**.

2.2 Qualificação econômico-financeira das microempresas e empresas de pequeno porte

A Lei Complementar nº 123/2006, popularmente conhecida como Lei do Simples Nacional, estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Todavia, a Lei Complementar nº 123/2006 em nenhum momento apresentou qualquer diferenciação ou favorecimento no tocante à qualificação econômico-financeira das ME e EPP para fins de participação em licitações públicas, como fez, por exemplo, em relação à regularidade fiscal nos seus artigos 42 e 43, a seguir transcritos:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

O Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123/2006, somente disciplinou que essas empresas, quando optantes pelo Simples, podem adotar uma contabilidade simplificada, vide artigo 27, a seguir transcrito:

Art. 27. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional poderão, opcionalmente, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, conforme regulamentação do Comitê Gestor.

O artigo 27 da LC nº 123/2006, anteriormente citado, acabou por gerar dúvida sobre o que seria essa “contabilidade simplificada”. No entanto, o artigo dependia de regulamentação do Conselho Gestor do Simples Nacional (CGSN). Este, por sua

vez, por meio da Resolução CGSN nº 94/2011⁸, regulamentando esse artigo, conferiu poderes ao Conselho Federal de Contabilidade para disciplinar acerca da contabilidade simplificada. Vide seu artigo 65 a seguir transcrito:

Art. 65. A ME ou EPP optante pelo Simples Nacional poderá, opcionalmente, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, atendendo-se às disposições previstas no Código Civil e nas Normas Brasileiras de Contabilidade editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.⁹

O CGSN, por sua vez, remeteu ao Código Civil e ao Conselho Federal de Contabilidade, para efeito de regulamentação da contabilidade das ME e EPP.

Dessa forma, o Conselho Federal de Contabilidade editou a Resolução CFC nº 1.418/12, que aprova a ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo os procedimentos contábeis mínimos e simplificados que estas sociedades ou empresários devem adotar. Nesse sentido, colacionam-se a seguir itens esclarecedores da Resolução do CFC:

1. Esta Interpretação estabelece critérios e procedimentos simplificados a serem observados pelas entidades definidas e abrangidas pela NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas, que optarem pela adoção desta Interpretação, conforme estabelecido no item 2.
2. Esta Interpretação é aplicável somente às entidades definidas como “Microempresa e Empresa de Pequeno Porte”, conforme definido no item 3.
3. Para fins desta Interpretação, entende-se como “Microempresa e Empresa de Pequeno Porte” a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada ou o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406/02, que tenha auferido, no ano calendário anterior, receita bruta anual até os limites previstos nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/06.
4. A adoção dessa Interpretação não desobriga a microempresa e a empresa de pequeno porte a manutenção de escrituração contábil uniforme dos seus atos e fatos administrativos que provocaram, ou possam vir a provocar, alteração do seu patrimônio.

5. A microempresa e a empresa de pequeno porte que optarem pela adoção desta Interpretação devem avaliar as exigências requeridas de outras legislações que lhe sejam aplicáveis.

6. A microempresa e a empresa de pequeno porte que não optaram pela adoção desta Interpretação devem continuar a adotar a NBC TG 1000 ou as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Gerais completas, quando aplicável.

[...]

26. A entidade deve elaborar o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado e as Notas Explicativas ao final de cada exercício social. Quando houver necessidade, a entidade deve elaborá-los em períodos intermediários.

27. A elaboração do conjunto completo das Demonstrações Contábeis, incluindo além das previstas no item 26, a Demonstração dos Fluxos de Caixa, a Demonstração do Resultado Abrangente e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, apesar de não serem obrigatórias para as entidades alcançadas por esta Interpretação, é estimulada pelo Conselho Federal de Contabilidade. (grifo nosso).

Portanto, nos termos da Lei Complementar 123/06, e ainda conforme os ditames da Resolução CFC 1.418/2012, não há previsão legal ou regulamentar para que sociedades empresárias, sociedades simples ou empresários, inscritos no Simples Nacional, deixem de realizar a regular escrituração contábil e proceder ao levantamento de suas respectivas demonstrações contábeis.

Esse é o entendimento exposto por Carlos Pinto Coelho Motta¹⁰, que assim dispõe:

As microempresas e empresas de pequeno porte devem, igualmente, elaborar o balanço patrimonial, considerando que, nesse aspecto, a LNL não foi derogada pela LC 123/06.

Por sua vez, o Código Civil pátrio, Lei nº 10.406/2002, também exige a apresentação das demonstrações contábeis, conforme disciplinado no seu artigo 1.179, a seguir transcrito:

Art. 1.179. O empresário e a sociedade empresária são obrigados a seguir um sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base na escrituração uniforme de seus livros, em correspondência com a

⁸ Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Resolucao/2011/CGSN/Resol94.htm>>.

⁹ Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 27.

¹⁰ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.**

Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 439.

documentação respectiva, e a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico.

Esse dispositivo obriga empresários e sociedade empresária, independentemente do seu enquadramento como ME ou EPP, a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico.

Ademais, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 31, I, exige a apresentação das demonstrações contábeis para os licitantes comprovarem a sua boa situação financeira, independentemente de se enquadrarem ou não como ME ou EPP.

Esse também é o entendimento do renomado mestre Jessé Torres Pereira Júnior¹¹ ao comentar os privilégios das empresas de pequeno porte:

A Lei Complementar nº 123/2006 não dispensou as microempresas e empresas de pequeno porte da apresentação de qualquer documentação de habilitação prevista na Lei Geral de Licitações ou nos diplomas que tratam do pregão (Lei nº 10.520/02 e Decreto nº 5.540/05). Apenas concedeu-lhes o direito de regularizar a situação fiscal acaso sujeita a restrição por ocasião da conferência dos documentos exigidos no instrumento convocatório.

Por esta razão, as microempresas e empresas de pequeno porte que pretendam participar de licitações promovidas pelos órgãos públicos, em que se tenha exigido, como requisito de qualificação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial, nos moldes previstos no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93, deverão elaborá-lo e apresentá-lo, ainda que somente para atender essa finalidade específica, sob pena de inabilitação.

[...] Segue-se que a empresa de pequeno porte ou microempresa que deixar de apresentar o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis, exigidos no ato convocatório nos termos do art. 31, I, da Lei nº 8.666/93, deverá ser inabilitada, com fulcro no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inserto no art. 3º, caput, combinado com o art. 41, caput, da mesma lei. (grifo nosso).

O Tribunal de Justiça do Paraná também possui decisão no sentido da obrigatoriedade de as microempresas apresentarem o balanço patrimonial para fins de licitação, conforme transcrito a seguir:

Acórdão: 1.72763-1, Rel. Termo Cherem, publicação: 08/02/1999.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – TOMADA DE PREÇOS – MICROEMPRESA – DESCUMPRIMENTO DE REQUISITO PRESCRITO NO EDITAL – INABILITAÇÃO. A microempresa, embora legalmente dispensada da apresentação de balanço patrimonial para fins tributários, não está desobrigada de apresentá-lo, quando exigido pelo Edital da Licitação para fins de comprovação da capacidade econômico-financeira. ORDEM DENEADA. (grifo nosso).

Portanto, considerando a melhor orientação doutrinária, legal e jurisprudencial, conclui-se que as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar suas demonstrações contábeis, para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena de inabilitação, pois, na condição primária de sociedades ou empresários, estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis.

2.3 Registro das demonstrações contábeis no Órgão de Registro Público de Empresas Mercantis (Juntas Comerciais)

O consultante questiona sobre a obrigatoriedade de averbação, em Órgão de Registro Público de Empresas Mercantis (Juntas Comerciais), das demonstrações contábeis levantadas por microempresas e empresas de pequeno porte para a participação em processos de licitação. Contudo, entende-se que a resposta deve abranger todos os tipos de sociedades empresárias e empresários, não somente aquelas enquadráveis como ME e EPP, tendo em vista que todas estas sociedades devem elaborar as demonstrações contábeis anuais e devem apresentá-las quando participarem de processos licitatórios, conforme já estudado.

Inicialmente, é pertinente salientar que o texto do inciso I do art. 31 da Lei nº 8.666/93 não faz menção expressa à necessidade de registro das demonstrações contábeis na Junta Comercial, utilizando da locução “já exigíveis e apresentados na forma da lei”.

Todavia, o termo “já exigíveis e apresentados na forma da lei” remete, invariavelmente, ao Direito Societário e de Empresa, ou seja, a exigência de demonstrações contábeis em licitações está condicionada às regras fixadas pelos regimes jurídicos empresariais a que se submetem os licitantes.

Nesse sentido, ensina Benedicto de Tolosa Fi-

¹¹ JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 87.

lho¹²: “A forma de apresentação do balanço e mesmo a sua exigência estão adstritas ao previsto na legislação que rege o tipo de sociedade ou a natureza jurídica da empresa”.

Nessa senda, observa-se que a Lei das Sociedades por Ações, Lei nº 6.404/76, estabelece que as demonstrações contábeis das sociedades por ações devem ser apresentadas para deliberação da assembleia-geral dos acionistas em até quatro meses após o término do último exercício social, conforme impõe o art. 132 da lei, *literis*:

Art. 132. Anualmente, nos 4 (quatro) primeiros meses seguintes ao término do exercício social, deverá haver 1 (uma) assembleia-geral para:

I – tomar as contas dos administradores, examinar, discutir e votar as demonstrações financeiras.

[...]

Art. 134. [...]

§ 5º A ata da assembleia-geral ordinária será arquivada no registro do comércio e publicada. (grifo nosso).

O § 5º do art. 134 da Lei nº 6.404/76 estabelece que a ata da assembleia geral que votou as demonstrações contábeis deve ser levada a arquivo no registro do comércio (Junta Comercial).

No caso de sociedades anônimas “abertas” ainda há a obrigatoriedade de publicação das demonstrações contábeis.

Dessa forma, se o exercício social de determinada sociedade anônima se encerrar em 31/12 de certo ano, suas demonstrações contábeis deverão estar examinadas, discutidas e votadas pela assembleia-geral até 30/04, do exercício social subsequente, devendo a ata de votação ser arquivada junto à Junta Comercial, a fim de conferir solenidade e formalidade ao ato que deliberou sobre as peças contábeis.

No caso das sociedades empresárias limitadas e empresários unipessoais (individuais), disciplinados pelo Código Civil Brasileiro (CCB), Lei nº 10.406/2002, observa-se que o prazo para a apresentação das demonstrações contábeis é de até três meses após o término do último exercício social, conforme se depreende da leitura dos seguintes dispositivos do código:

Art. 1.065. Ao término de cada exercício social, proceder-se-á à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e do balanço de resultado econômico.

[...]

Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, com o objetivo de:

I – tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico;

[...]

§ 1º Até trinta dias antes da data marcada para a assembleia, os documentos referidos no inciso I deste artigo devem ser postos, por escrito, e com a prova do respectivo recebimento, à disposição dos sócios que não exerçam a administração. (grifo nosso).

Nessa senda, observa-se que os artigos 1.180 e 1.181 do CCB trazem a obrigatoriedade de autenticação dos livros contábeis na Junta Comercial, nos seguintes termos:

Art. 1.180. Além dos demais livros exigidos por lei, é indispensável o Diário, que pode ser substituído por fichas no caso de escrituração mecanizada ou eletrônica.

Parágrafo único. A adoção de fichas não dispensa o uso de livro apropriado para o lançamento do balanço patrimonial e do de resultado econômico.

Art. 1.181. Salvo disposição especial de lei, os livros obrigatórios e, se for o caso, as fichas, antes de postos em uso, devem ser autenticados no Registro Público de Empresas Mercantis. (grifo nosso).

Por sua vez, o § 2º do artigo 1.184 do CCB determina o lançamento das demonstrações contábeis no Livro Diário, conforme se verifica a seguir:

Art. 1.184. No Diário serão lançadas, com individualização, clareza e caracterização do documento respectivo, dia a dia, por escrita direta ou reprodução todas as operações relativas ao exercício da empresa.

§ 2º Serão lançados no Diário o balanço patrimonial e o de resultado econômico, devendo ambos ser assinados por técnico em Ciências Contábeis legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária. (grifo nosso).

Logo, resta claro que no ato de autenticação do Livro Diário as demonstrações contábeis já devem estar devidamente levantadas, pois, caso contrário, o livro não seria autenticado pela Junta Comercial.

Nesse rastro, é pertinente colacionar a seguinte normatização do Departamento Nacional do Registro do Comércio (DNRC):

¹² TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Licitações, contratos e convênios: incluindo a modalidade pregão**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 215.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 107, DE 23 DE MAIO DE 2008.

Dispõe sobre procedimentos para a validade e eficácia dos instrumentos de escrituração dos empresários, sociedades empresárias, leiloeiros e tradutores públicos e intérpretes comerciais.

[...]

Art. 2º São instrumentos de escrituração dos empresários e das sociedades empresárias:

I – livros, em papel;

II – conjunto de fichas avulsas (art.1.180 – CC/2002);

III – conjunto de fichas ou folhas contínuas (art.1.180 – CC/2002);

IV – livros em microfichas geradas através de microfilmagem de saída direta do computador (COM);

V – livros digitais.

[...]

Art. 4º No Diário serão lançados o balanço patrimonial e o de resultados, devendo:

I – no caso de livro em papel, ambos serem assinados por contabilista legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária (art. 1.184 – CC/2002);

II – em se tratando de livro digital, as assinaturas digitais das pessoas acima citadas, nele lançadas, serão efetuadas utilizando-se de certificado digital, de segurança mínima tipo A3, emitido por entidade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) e suprem as exigências do inciso anterior. (grifo nosso).

Nesse diapasão, é oportuno salientar que a Resolução CFC nº 1.330/2011, que trata da escrituração contábil para todas as entidades, independentemente da natureza e do porte, também determina o registro dos livros contábeis no órgão competente, conforme preceituado no item 19, que assim dispõe:

19. A entidade é responsável pelo registro público de livros contábeis em órgão competente e por averbações exigidas pela legislação de recuperação judicial, sendo atribuição do profissional de contabilidade a comunicação formal dessas exigências à entidade. (grifo nosso).

Pelo exposto, observa-se que a legislação citada anteriormente não prevê a necessidade de arquivo no registro do comércio (Junta Comercial) das demonstrações contábeis propriamente ditas, contudo, indiretamente são levadas ao registro, quando as sociedades empresárias (limitadas ou por ações) e empresários autenticam/registram os seus respectivos Livros Diários.

Importante registrar que, no caso de sociedades simples, associações e fundações, a autenticação do Livro Diário deve ser realizada no Registro Civil de Pessoas Jurídicas em que foram arquivados os respectivos atos constitutivos.¹³

Assim, entende-se que os órgãos ou entidades públicas, ao confeccionarem seus editais de licitação, devem exigir que as demonstrações contábeis, necessárias à qualificação econômico-financeira dos licitantes, estejam devidamente autenticadas pela Junta Comercial ou órgão equivalente.

Não se trata de exigência descabida ou excessiva, pois visa tão somente conferir validade e confiabilidade às demonstrações contábeis apresentadas pelo licitante.

Esta questão já foi objeto de normatização no âmbito da União, onde o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) editou a Instrução Normativa nº 02/2010, que diz em seu art. 19:

Art. 19. O balanço patrimonial e as demonstrações contábeis apresentados pelo empresário ou sociedade empresária, para fins de habilitação no SICAF, deverão estar registrados na Junta Comercial ou órgão equivalente na forma da legislação vigente.

Corroborando o entendimento acima exposto, é oportuno trazer a seguinte conclusão de Renato Geraldo Mendes¹⁴:

Tendo em vista que a Lei remete à normatização específica a forma de apresentação do balanço patrimonial, é mister observar que, quanto às sociedades anônimas, a publicação na Imprensa Oficial e o registro constituem condição de eficácia do balanço, de modo que a Administração poderá exigí-lo, para fins de comprovar a veracidade das informações, o termo de abertura e de encerramento do Livro Diário, devidamente registrado pelo órgão do Registro do Comércio, do qual se extrai o balanço patrimonial.

Dessa forma, conclui-se que, independentemente do tipo de sociedade ou de seu enquadra-

13 Lei nº 10.406/2002 – Código Civil Brasileiro.

Art. 1.150. O empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária. (grifo nosso).

14 MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada.
7. ed. Curitiba: Zênite, 2009. 1.200p. p. 296.

mento ou não como ME ou EPP:

- a) as demonstrações contábeis das sociedades anônimas são exigíveis em até 4 (quatro) meses após o término do último exercício social, conforme impõe o art. 132 da Lei nº 6.404/76;
- b) as demonstrações contábeis das sociedades empresariais limitadas e dos empresários unipessoais, regidos pelo Código Civil Brasileiro, são exigíveis em até três meses após o término do último exercício social;
- c) não há exigência para o arquivo ou registro das demonstrações contábeis, nas Juntas Comerciais ou órgão equivalente, contudo, estas devem estar inseridas nos respectivos Livros Diários, sendo estes livros que devem, sim, ser levados à autenticação no registro do comércio ou civil, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (art. 31, I, da Lei nº 8.666/93) devem estar autenticadas pelo respectivo órgão de registro no comércio.

2.4 Substituição das demonstrações contábeis por outros documentos

O consulente questiona se outros documentos contábeis ou fiscais podem substituir as demonstrações contábeis, com a finalidade de se comprovar a qualificação econômico-financeira das MEs e EPPs.

Destaca-se que o próprio artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, já citado neste parecer, veda a substituição das demonstrações contábeis por outros documentos, tais como os balanços provisórios ou os balancetes.

Já o artigo 32, § 2º, faculta a substituição dos documentos de qualificação econômico-financeira por certificados de registro cadastral, *literis*:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se re-

fere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998). (grifo nosso).

Sobre a possibilidade da aludida substituição, é conveniente evidenciar que, no âmbito da União, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), aprovado por meio da IN 02/2010 do MPOG, substitui os documentos de qualificação econômico-financeira, dentre outros.

Nesse rastro, diz a citada IN:

Art. 8º O cadastro no SICAF poderá ser iniciado no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), no sítio www.comprasnet.gov.br e abrange os seguintes níveis:

[...]

VI – qualificação econômico-financeira;

[...]

Art. 18. O registro regular no nível Qualificação Econômico-financeira supre as exigências dos incisos I e II do art. 31, da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. São documentos necessários para a validação do nível Qualificação Econômico-financeira os previstos no Manual do SICAF, disponível no Comprasnet.

Art. 19. O balanço patrimonial e as demonstrações contábeis apresentados pelo empresário ou sociedade empresária, para fins de habilitação no SICAF, deverão estar registrados na Junta Comercial ou órgão equivalente na forma da legislação vigente.

§ 1º A Administração poderá exigir, para confrontação com o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis, as informações prestadas pelo interessado à Receita Federal do Brasil.

§ 2º As pessoas jurídicas, não previstas no caput deste artigo, deverão apresentar o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis com assinatura de seu representante legal e do contador responsável, em cópia autenticada ou via original.

No entanto, é pertinente salientar que a substituição aventada não desobriga a entidade cadastrada de apresentar as suas demonstrações contábeis na feitura do cadastro, nem tampouco a dispensa de nova e atualizada apresentação quando da realização de possível renovação cadastral.

Dessa forma, respondendo objetivamente à última indagação do consulente, item “e”, constata-

-se que não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93 por outros documentos contábeis ou fiscais, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, da Lei de Licitações, o que, contudo, não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando do cadastro ou de respectivas renovações.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se que:

- a) em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante previstas nos incisos do art. 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimentos licitatórios;
- b) facultativamente, há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no art. 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades licitatórias tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações;
- c) a Lei Complementar nº 123/2006 em nenhum momento apresentou qualquer diferenciação ou favorecimento para as microempresas e empresas de pequeno porte, no tocante à qualificação econômico-financeira para fins de participação em licitação;
- d) as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar as demonstrações contábeis, para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena de inabilitação, pois na condição primária de sociedades ou empresários estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis, conforme os ditames dos arts. 1.065 e 1.179 do CCB/02, art. 27 da Lei Complementar nº 123/2006, art. 65 da Resolução CGSN nº 94/2011 e Resolução CFC nº 1.418/2012;
- e) a legislação vigente não prevê a necessidade de autenticação, no Registro Público de

Empresas Mercantis (Junta Comercial) ou Registro Civil, das demonstrações contábeis propriamente ditas, contudo, devem estar inseridas nos respectivos Livros Diários, independentemente do tipo de sociedade ou de enquadramento como ME ou EPP, sendo estes sim que devem obrigatoriamente ser levados à autenticação/registro, nos termos dos arts. 1.150, 1.180, 1.181 e 1.184 do CCB/02, arts. 2º e 4º da IN 107/2008 do DNRC e Resolução CFC nº 1.330/2011;

- f) os órgãos e entidades públicas, ao confeccionarem seus editais de licitação, devem exigir que as demonstrações contábeis, necessárias à qualificação econômico-financeira dos licitantes, estejam devidamente autenticadas pela Junta Comercial ou órgão equivalente, tendo em vista a necessidade de comprovação da validade e confiabilidade das peças contábeis apresentadas para análise;
- g) não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93 por outros documentos contábeis ou fiscais, inclusive para microempresas e empresas de pequeno porte, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31 da Lei de Licitações, o que, todavia, não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando do cadastro ou das respectivas renovações; e,
- h) Considerando, ainda, que os prejudgados existentes neste Tribunal não respondem às indagações do consulente, sugere-se que, ao julgar o presente processo, e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, seja aprovada a proposta de ementa apresentada a seguir (art. 234, § 1º do RITCE):

Resolução de Consulta nº __/2013. Licitação. Qualificação econômico-financeira. Demonstrações contábeis. Exigência obrigatória. Exceções. Comprovação de autenticação em registro público. Necessidade. Sociedades ou empresários enquadrados como microempresas e empresas de pequeno porte. Obrigatoriedade.

a) em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante previstas no art. 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimen-

tos licitatórios;

b) facultativamente, há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no art. 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilões e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades licitatórias tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações;

c) as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar as demonstrações contábeis, para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena de inabilitação, pois, na condição primária de sociedades ou empresários, estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis, conforme os ditames dos arts. 1.065 e 1.179 do CCB/02, art. 27 da Lei Complementar nº 123/2006, art. 65 da Resolução CGSN nº 94/2011 e Resolução CFC nº 1.418/2012;

d) não há exigência para o arquivo ou autenticação direta das demonstrações contábeis nas Juntas Comerciais ou Órgão de Registro Civil, contudo, estas devem estar inseridas nos respectivos Livros Diários, sendo estes que devem, sim, ser levados a registro, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (art. 31, I, da Lei nº 8.666/93) devem estar autenticadas pelo res-

pectivo órgão de registro no comércio ou Registro Civil, conforme o caso, nos termos dos arts. 1.150, 1.180, 1.181 e 1.184 do CCB/02, arts. 2º e 4º da IN 107/2008 do DNRC e Resolução CFC nº 1.330/2011; e,

e) não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93 por outros documentos contábeis ou fiscais, inclusive para microempresas e empresas de pequeno porte, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31 da Lei de Licitações, o que não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando do cadastro ou das respectivas renovações.

Cuiabá-MT, 03 de junho de 2013.

Helder Augusto Daltro

Técnico de Controle Público Externo

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.912/2013

[...]

3. CONCLUSÃO

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

- a)** pelo conhecimento da presente consulta, devido à presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes 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-MT, 17 de junho de 2013.

Gustavo Coelho Deschamps

Procurador de Contas

Razões do Voto

Preliminarmente, conheço da presente consulta ante a legitimidade do consulente, vez que se trata de prefeito municipal, cuja legitimação para formular consultas encontra-se descrita no art. 49, inciso II, da LC nº 269/2007.

De outro ponto, 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 consulta, indaga o consulente quanto à exigência das demonstrações contábeis em todos os processos licitatórios, independentemente do valor total estimado para a licitação, que assim dispõe:

Se é devida a exigência das demonstrações contábeis em todos os processos licitatórios, independentemente do valor total estimado para a licitação.

A consultoria técnica, em harmonia com o Ministério Público de Contas, assevera inicialmente que, em regra, conforme disposição expressa da Lei de Licitações, devem ser exigidas a título de qualificação econômico-financeira dos licitantes, tão somente e cumulativamente, as demonstrações contábeis, a certidão de falências, bem como as garantias prestadas nos termos do “caput” e § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

Nos termos legais, as demonstrações contábeis são exigidas dos possíveis licitantes, por força do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93. Sendo certo que a exigência de apresentação desses documentos contábeis na fase de habilitação do certame tem por finalidade propiciar que a Administração Pública examine a situação econômico-financeira do licitante antes de efetivar a contratação.

A qualificação econômico-financeira do licitante tem como objetivo avaliar a real capacidade de execução do objeto da licitação, ou seja, visa constatar se o licitante terá solvência e solidez econômico-financeira suficientes para levar a cabo o objeto contratado e encontra fundamento jurídico primário de validade no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

Desse modo, as demonstrações contábeis são instrumentos para avaliação do preenchimento dos requisitos de habilitação à licitação, e são exigidas justamente para se verificar se o licitante

preenche corretamente os índices contábeis dispostos no edital licitatório e/ou se possui capital social ou patrimônio líquido mínimos exigidos e necessários, nos termos do art. 31, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666/93.

Se é devida a exigência das demonstrações contábeis apenas para licitações com altos valores e quais seriam os parâmetros para esta definição.

Novamente a consultoria técnica e o Ministério Público de Contas comungam do mesmo entendimento, ressaltando que, em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitantes previstas no art. 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas em todos os procedimentos licitatórios; e que há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no art. 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades de tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações.

Verifica-se que na legislação existem requisitos para a dispensa das demonstrações contábeis. Primeiramente, a licitação deve ser nas modalidades de convite, concurso ou leilão. Em segundo lugar, podem ser dispensadas também nos casos de fornecimento de bens para pronta entrega.

Fora destes requisitos, a Lei de Licitações não autoriza outras formas de dispensa à exigência de apresentação das demonstrações contábeis, bem como de quaisquer dos documentos descritos nos incisos do art. 31 da lei.

Dessa forma, observa-se que as exceções às exigências documentais previstas nos incisos do art. 31 da Lei nº 8.666/93, sobretudo quanto às demonstrações contábeis, foram expressamente elencadas no § 1º do art. 32 da Lei de Licitações.

Ou seja, o Estatuto de Licitações facultou à Administração a dispensa dos documentos previstos em seu art. 31, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades de tomada de preços e concorrência pública, quando não tiverem como objeto o fornecimento de bens para pronta entrega.

Se é devida a exigência das demonstrações contábeis na qualificação econômico-financeira para as MEs e EPPs.

A consultoria técnica e o Ministério Público de Contas entendem que as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar suas demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena de inabilitação, pois na condição primária de sociedades ou empresários estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis.

A Lei Complementar nº 123/2006, popularmente conhecida como Lei do Simples Nacional, em nenhum momento apresentou qualquer diferenciação ou favorecimento no tocante à qualificação econômico-financeira das ME e EPP para fins de participação em licitações públicas. A Lei Complementar somente disciplinou que essas empresas, quando optantes pelo Simples, podem adotar uma contabilidade simplificada, conforme o artigo 27.

Portanto, não há previsão legal ou regulamentar para que sociedades empresárias, sociedades simples ou empresários, inscritos no Simples Nacional, deixem de realizar a regular escrituração contábil e proceder ao levantamento de suas respectivas demonstrações contábeis.

Até porque a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 31, I, exige a apresentação das demonstrações contábeis para os licitantes comprovarem a sua boa situação financeira, independentemente de se enquadrarem ou não como ME ou EPP.

Portanto, conclui-se que as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar suas demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena de inabilitação, pois na condição primária de sociedades ou empresários estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis.

Se as demonstrações contábeis das MEs e EPPs necessitam obrigatoriamente serem registradas na Junta Comercial como requisito indispensável para participação em processos licitatórios.

A consultoria técnica e o Ministério Público de Contas entendem que não há exigência para o arquivamento ou registro das demonstrações contábeis nas

Juntas Comerciais ou órgão equivalente, contudo, estas devem estar inseridas nos respectivos Livros Diários.

Acompanho o entendimento da consultoria técnica e do Ministério Público de Contas, sendo certo que os Livros Diários devem ser levados à autenticação no registro do comércio ou civil, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (art. 31, I, da Lei nº 8.666/93) devem estar autenticadas pelo respectivo órgão de registro no comércio.

Entende-se que os órgãos ou entidades públicas, ao confeccionar seus editais de licitação, devem exigir que as demonstrações contábeis, necessárias à qualificação econômico-financeira dos licitantes, estejam devidamente autenticadas pela Junta Comercial ou órgão equivalente.

Não se trata de exigência descabida ou excessiva, pois visa tão somente conferir validade e confiabilidade às demonstrações contábeis apresentadas pelo licitante.

Assim, entendo que não há exigência para o arquivamento ou registro das demonstrações contábeis nas Juntas Comerciais, mas sim que os Livros Diários devem ser levados à autenticação no registro do comércio ou civil.

Se outros documentos contábeis ou fiscais podem substituir as demonstrações contábeis com a finalidade de comprovar a qualificação econômico-financeira das MEs e EPPs nos processos licitatórios.

A consultoria técnica e o Ministério Público de Contas entendem que não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93 por outros documentos contábeis ou fiscais, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31 da Lei de licitações, o que, contudo, não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando do cadastro ou de respectivas renovações.

Destaca-se que o próprio artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, veda a substituição das demonstrações contábeis por outros documentos, tais como os balanços provisórios ou os balancetes, já o artigo 32, § 2º, faculta a substituição dos documentos de qualificação econômico-financeira por certificados de registro cadastral.

A substituição aventada não desobriga a entidade cadastrada de apresentar as suas demonstrações

contábeis na feitura do cadastro, nem tampouco a dispensa de nova e atualizada apresentação quando da realização de possível renovação cadastral.

Assim, em consonância com a consultoria técnica e o Ministério Público de Contas entendendo que não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis por outros documentos contábeis ou fiscais.

Nessa linha de intelecto e com base na robusta argumentação técnico-jurídica constante da excelente manifestação exarada pela consultoria técnica, lastreada em jurisprudências acerca do tema, e, em consonância com o parecer ministerial, acolho na íntegra a manifestação técnica.

DISPOSITIVO

Isto posto, acolho o Parecer Ministerial nº 3.912/2013, e **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida, em tese, nos termos deste relatório e voto, bem como na íntegra do parecer técnico da consultoria, a título de orientação ao consulente, voto ainda pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos nos termos que se segue.

Resolução de Consulta nº___/2013. Licitação. Qualificação econômico-financeira. Demonstrações contábeis. Exigência obrigatória. Exceções. Comprovação de autenticação em registro público. Necessidade. Sociedades ou empresários enquadrados como microempresas e empresas de pequeno porte. Obrigatoriedade.

a) em regra, as exigências para qualificação econômico-financeira de licitante previstas no art. 31 da Lei de Licitações, inclusive quanto às demonstrações contábeis, são requeridas para todos os procedimentos licitatórios;

b) facultativamente, há a possibilidade de dispensa dos documentos previstos no art. 31 da Lei nº 8.666/93, no todo ou em parte, para os casos de convites, concursos, leilões e fornecimento de bens para pronta entrega, ficando excluídas desta faculdade as modalidades licitatórias tomada de preços, concorrência pública e pregão, quando não objetivarem o fornecimento de bens para pronta entrega, nos termos do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações;

c) as sociedades empresárias, sociedades simples e empresários, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, devem apresentar as demonstrações contábeis para fins de habilitação em licitação promovida pela Administração Pública, nos termos do artigo 31, I, da Lei nº 8.666/93, sob pena

de inabilitação, pois, na condição primária de sociedades ou empresários, estão obrigados a levantar as referidas peças contábeis, conforme os ditames dos arts. 1.065 e 1.179 do CCB/02, art. 27 da Lei Complementar nº 123/2006, art. 65 da Resolução CGSN nº 94/2011 e Resolução CFC nº 1.418/2012;

d) não há exigência para o arquivo ou autenticação direta das demonstrações contábeis nas Juntas Comerciais ou Órgão de Registro Civil, contudo, estas devem estar inseridas nos respectivos Livros Diários, sendo estes que devem, sim, ser levados a registro, o que leva, também, à autenticação indireta das demonstrações contábeis. Assim, as demonstrações contábeis apresentadas para efeito de qualificação econômico-financeira em licitações (art. 31, I, da Lei nº 8.666/93) devem estar autenticadas pelo respectivo órgão de registro no comércio ou Registro Civil, conforme o caso, nos termos dos arts. 1.150, 1.180, 1.181 e 1.184 do CCB/02, arts. 2º e 4º, da IN 107/2008 do DNRC e Resolução CFC nº 1.330/2011; e,

e) não há previsão legal para a substituição das demonstrações contábeis exigidas no art. 31, I, da Lei nº 8.666/93 por outros documentos contábeis ou fiscais, inclusive para microempresas e empresas de pequeno porte, podendo, contudo, cada ente da federação instituir certificado de registro cadastral para substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31 da Lei de Licitações, o que não dispensa a apresentação das referidas demonstrações quando do cadastro ou das respectivas renovações.

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, 27 de agosto de 2013.

Sérgio Ricardo de Almeida

Conselheiro Relator

Cálculo de proventos das aposentadorias deve respeitar a CF



Cons. Substituto
Luiz Henrique Lima

“Não é possível aos entes instituidores de RPPS estabelecerem regra para cálculo de aposentadorias proporcionais”

Nas aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória, é vedada a fixação de percentual máximo para o cálculo dos respectivos proventos que importe em valor superior ao do salário mínimo, tendo em vista a aplicação da norma geral detalhada no parágrafo 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, bem como a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição definido no inciso 1º do artigo 40 da Constituição Federal. A orientação foi repassada em resposta à consulta da diretora executiva do Instituto Municipal de Previdência Social de Tangará da Serra, Maria Dalva Specian Chaves.

A gestora consultou o TCE-MT sobre a possibilidade de a legislação municipal estabelecer percentual mínimo para cálculo do valor de aposentadorias proporcionais, no caso de os municípios detentores de Regimes Próprios de Previdência Social estabelecerem por lei municipal, no exercício de sua autonomia legislativa, percentual mínimo para o cálculo do valor das aposentadorias proporcionais (invalidez proporcional, idade e compulsória).

O relator do processo, conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, ressaltou em seu voto o entendimento técnico de que “não é possível aos entes instituidores de RPPS estabelecerem por meio de legislação própria regra para o cálculo de aposentadorias proporcionais por invalidez, por idade ou compulsória, de forma diversa daquela prevista na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, qual seja: a proporcionalidade em função do tempo de contribuição, sob pena de inconstitucionalidade do ato legislativo”.

Resolução de Consulta nº 17/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 16.172-1/2013

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 5.422/2013 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: a) nas aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória

é vedada a fixação de percentual mínimo para o cálculo dos respectivos proventos que importe em valor superior ao do salário mínimo, tendo em vista a aplicação da norma geral insculpida no § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, bem como a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição estampada nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88; e, b) o estabelecimento de percentuais mínimos para o cálculo dos proventos de aposentadorias proporcionais, nos termos acima vedados, equivale à contagem ficta de tempo de contribuição, proibida pelo § 10 do artigo 40 da CF/88, bem como se traduz em ofensa aos princípios da contributivida-

de, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, insculpidos no caput do artigo 40 e seu § 4º, todos da CF/88. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Encaminhem-se ao consulente cópia do relatório e voto do relator, bem como a íntegra do Parecer nº 062/2013, da consultoria técnica.

Relatou a presente decisão o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaiço.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Waldir Júlio Teis, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o conselheiro substituto João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 065/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Maria Dalva Specian Chaves, diretora executiva do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Tangará da Serra (Serra-PREV), por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a possibilidade de legislação municipal estabelecer percentual mínimo para cálculo do valor de aposentadorias proporcionais, nos seguintes termos:

Podem os municípios detentores de Regimes Próprios de Previdência Social estabelecerem por lei municipal, no exercício de sua autonomia legislativa, percentual mínimo para o cálculo do valor das aposentadorias proporcionais (invalidez proporcional, idade e compulsória)?

O consulente juntou aos autos o parecer nº 45/2013, exarado por sua assessoria jurídica.

Cabe ressaltar, também, que a consulta em tela foi objeto de manifestação preliminar por parte desta consultoria técnica e, por meio do Parecer 62/2013, esta unidade concluiu pela necessidade de manifestação da unidade técnica especializada deste Tribunal, responsável pela análise dos processos de concessão de benefícios e proventos previdenciários (Secretaria Especializada de Controle Externo de Atos de Pessoal - Secex-Pessoal), tendo em vista que os entendimentos firmados a partir da resposta à presente consulta poderão influenciar diretamente nos procedimentos já adotados pela secretaria na verificação dos casos concretos que lhe são submetidos.

Nesses termos, a consultoria técnica sugeriu ao relator o encaminhamento do feito à Secex-Pessoal para a devida manifestação técnica, conforme autorizativo constante do § 2º do art. 234 do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE).

A Secex-Pessoal, cumprindo determinação do relator, que optou pela sugestão apresentada pela consultoria técnica, emitiu valorosa manifestação técnica concluindo pela impossibilidade de que os entes instituidores de RPPS possam suplementar o valor de aposentadorias proporcionais, nos seguintes termos:

- a) considera-se que a suplementação dos proventos proporcionais deve seguir tratamento uniforme especificado pela regra geral dos RPPSs, **sendo, portanto, inconstitucional qualquer acréscimo que postule complementar a proporcionalidade;** e
- b) a complementação aos proventos proporcionais viola as características e os princípios dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) sendo o da contributividade; do equilíbrio financeiro e atuarial; da uniformidade de requisitos e critérios para a concessão de aposentadoria; bem como os princípios genéricos contidos no artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal.

Exarada a manifestação da unidade técnica (Secex-Pessoal), o processo retornou a esta consultoria técnica para a emissão de parecer quanto ao mérito da consulta.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima, versa sobre matéria de competência deste Tribunal e foi formulada, em tese, com a indicação precisa da dúvida, preenchendo, portanto, a totalidade dos requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (RITCE).

Assim, passa-se à análise de mérito.

2. MÉRITO

2.1 Considerações Iniciais

A consulente questionou se os Regimes Próprios de Previdência Social podem estabelecer, por lei municipal, percentual mínimo sobre a média para o cálculo das aposentadorias proporcionais por invalidez, proporcionais por idade e proporcionais compulsórias.

Nesse contexto, é oportuno evidenciar que a Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio das prescrições constantes nos seus artigos 194 a 204¹, traça as regras e princípios gerais para o Sistema de Seguridade Social nacional, subdividindo-o nas seguintes áreas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

A CF/88 prevê, também, que o sistema voltado à área de Previdência Social pode se subdividir em regimes distintos, de acordo com os seus filiados, quais sejam:

- a) o Regime Próprio de Previdência Social (art. 40, caput);
- b) o Regime de Previdência Complementar Público (art. 40, § 14);
- c) o Regime Geral de Previdência Social (art. 201); e
- d) o Regime de Previdência Complementar Privado (art. 202).

Os dois primeiros regimes servem para amparar os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os dois últimos amparam os trabalhadores da iniciativa privada.

Dessa forma, resta evidente que o objeto da con-

sulta refere-se específica e expressamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos previsto no caput do art. 40 da CF/88.²

Importante registrar que o art. 40 da CF/88 sofreu várias alterações em sua redação original, promovidas principalmente pelas Emendas Constitucionais (ECs) nº 20/98 e nº 41/2003.

Observa-se que a edição das referidas emendas teve objetivo claro de estreitar as diferenças entre as legislações que regiam o RPPS e o RGPS, pois tais regimes apresentavam profundas discrepâncias nas suas regras concernentes às formas de contribuição, hipóteses de aposentação e cálculos de aposentadorias. Assim, o RPPS aproximou-se ainda mais do RGPS, conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro³:

As bases para chamada reforma previdenciária foram lançadas pela Emenda Constitucional nº 20/98. O objetivo último é o de reduzir os benefícios sociais – mais especificamente proventos de aposentadoria e pensão – dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e seus dependentes, colocando-os, paulatinamente, nos mesmos patamares vigentes para o regime geral de previdência social, que inclui o trabalhador do setor privado e os servidores não ocupantes de cargo efetivo. O que objetiva, na realidade, é a unificação da previdência social. [...]
Na tentativa de possibilitar a implementação da nova sistemática, a Emenda Constitucional nº 41/03 mantém, basicamente, os mesmos objetivos já definidos na Emenda nº 20/98, com algumas inovações: [...]. (grifo nosso).

Registre-se, ainda, que, concomitantemente às modificações do texto constitucional, o legislador infraconstitucional editou a Lei nº 9.717/98 (alterada pela Lei nº 10.887/04), que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distri-

¹ CF/88

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

² CF/88

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41. 19/12/2003\].](#)

³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 571-572.

to Federal e dos Municípios.

Convém salientar que a Lei nº 10.887/04 estabelece algumas normas gerais que devem ser observadas por todos os entes federados instituidores de RPPS e outras dirigidas unicamente à União, ou seja, trata-se de uma lei mista, ora nacional ora federal.

Nesse aspecto, é digno de nota evidenciar que a matéria (RPPS) é de competência concorrente, em que a União estabelece apenas as normas gerais e os Estados e Distrito Federal legislam de forma suplementar, nos termos do art. 24, XII, e parágrafos, da CF/88; cabendo aos municípios a competência supletiva deferida pelo art. 30, II, da Constituição.

Assim, o ordenamento jurídico nacional (CF/88 e Leis nº 9.717/98 e nº 10.887/2004) estabelece as normas gerais para os RPPSs; os Estados e Distrito Federal também podem legislar sobre RPPS sem, contudo, contrariar ou inovar as normas gerais; já aos Municípios cabem suplementar e adaptar as regras gerais às suas especificidades locais abstendo-se em extrapolar o ordenamento macro.

Nesse diapasão, constata-se que o § 1º e seus incisos do artigo 40 da CF/88, atualmente, assegura ao servidor público filiado ao RPPS o direito à inatividade remunerada em caso de invalidez, idade avançada ou requisito de tempo máximo de serviço, idade mínima e tempo de contribuição. Noutras palavras, estabelece ao servidor público filiado ao RPPS o direito à aposentadoria por três modalidades distintas, a saber: por invalidez, compulsória e voluntária.

É oportuno registrar-se, ainda, que na disciplina dada ao Sistema de Previdência Social nacional, nos artigos 201 (RGPS) e 40 (RPPS) da CF/88, foi deferido ao RGPS maior liberdade ao legislador infraconstitucional para pormenorizar as condições elencadas pelo art. 201, ao passo que ao RPPS foram estabelecidas regras com pouca margem de liberdade ao legislador infraconstitucional.

Isso pode ser constatado quando se compararam a extensão e a profundidade da Lei Federal nº 8.213/91 (RGPS) com as Leis nº 9.717/98 e nº 10.887/04 (RPPS).

Prova disso é a forma de concessão de alguns benefícios, como a aposentadoria por idade e por invalidez, que será estudada adiante.

Observa-se, por oportuno, que o § 10 do art. 40 da CF/88⁴ prescreve, expressamente, que a legislação infraconstitucional que dispor sobre o

RPPS não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

Também é pertinente evidenciar que os RPPSs devem observar os princípios constitucionais da contributividade, do equilíbrio financeiro e atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, conforme dispõem o caput do art. 40 e seu § 4º, todos da CF/88.⁵

Feitas essas considerações iniciais, e tendo em vista o quesito proposto pelo consulente, que trata da possibilidade de os entes municipais estabelecerem percentual mínimo para o cálculo do valor das aposentadorias proporcionais, evidencia-se que para o deslinde à consulta será apresentada a análise individual sobre cada uma das modalidades de aposentadoria citadas na indagação – voluntária por idade, compulsória e por invalidez – conforme estudo a seguir.

2.2 Aposentadoria voluntária por idade

Considerando-se, tão somente, as regras e critérios atuais utilizados para o cálculo da aposentadoria voluntária por idade dos servidores filiados a RPPS, observa-se que o texto constitucional (inciso III alíneas “a” e “b” do § 1º do art. 40 da CF/88) dispõe sobre duas formas para a concessão de aposentadorias voluntárias:

- a) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição com proventos integrais; e
- b) aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, conforme colação abaixo:

Art. 40 [...]

§ 1º [...]

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo

5 CF/88

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19\12\2003).

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

4 CF/88

Art. 40. [...] - **§ 10** A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98):

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). (grifo nosso).

Na primeira forma (alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da CF/88), os proventos serão integrais desde que o servidor conte com 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se aposentará, tendo 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher.

Na segunda forma (alínea “b” do inciso III do § 1º do art. 40 da CF/88) os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição se o servidor – que não contar com o tempo de contribuição para se aposentar com proventos integrais, ou seja, 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher – contar com 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que pretende se aposentar, e tiver, no mínimo, 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher.

Essa segunda forma é o objeto da indagação posta pelo consultante, tendo em vista que visa saber se um ente municipal instituidor de RPPS poderá, por meio de sua legislação local, relativizar a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição mediante a aplicação de um percentual mínimo para o cálculo dos proventos de aposentadoria.

Nesse rastro, é pertinente salientar que a forma de cálculo dos proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, para todos os entes federados, conforme requer o § 3º do artigo 40 da CF/88⁶, é dada pelo artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, literis:

6 CF/88

Art. 40. [...] - **§ 3º** Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/2003).

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Sobre a forma de cálculo das aposentadorias voluntárias e sua submissão à Lei nº 10.887/2004, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷:

Conforme se verifica pelo artigo 40, § 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, passaram a ser quatro os requisitos para aposentadoria voluntária com proventos integrais:

- a) tempo de efetivo serviço público: 10 anos;
- b) tempo de serviço no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria: 5 anos
- c) idade mínima: 60 anos, para o homem, e 55, para mulher;
- d) tempo de contribuição: 35 anos para o homem e 30 para mulher.

Em consonância com o § 3º do mesmo dispositivo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03, a forma de cálculo dos proventos será definida em lei, devendo levar em consideração as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência. [...]. A matéria foi disciplinada pela Lei nº 10.887, de 18-6-2004 (art. 1º), aplicável, nessa parte, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, mantêm-se os dois primeiros requisitos, referentes ao tempo de serviço público e ao tempo no cargo efetivo, com alterações quanto aos dois outros requisitos: a idade mínima passa a ser de 65 anos para homem e 60 para mulher; não se exige um tempo mínimo de contribuição, porém os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição. (grifo nosso).

Dessa maneira, a forma de cálculo da aposentadoria voluntária por idade é definida pela aplicação

7 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, *op. cit.*, p. 582.

da média aritmética simples das maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994, limitando-se ao teto da remuneração do servidor no cargo efetivo e, sobre essa média, aplica-se a proporcionalidade ao tempo de contribuição.

Observa-se que a alínea “b” do inciso III do § 1º do art. 40 da CF/88 e a Lei nº 10.887/2004 não contemplaram a possibilidade de os RPPS adotarem regra diversa, ou seja, estabelecerem forma alternativa à aplicação da proporcionalidade ao tempo de contribuição, no caso da aposentadoria voluntária por idade.

Nesse rastro, contata-se que a lei cuidou em estabelecer um valor para proventos mínimos e máximos. Neste sentido, o § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004 (norma geral que alcança todos os entes federados) disciplinou que os proventos calculados de acordo com a média aritmética simples não poderão ser inferiores ao valor do salário mínimo, nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, conforme a seguir transcrito:

Art. 1º [...]

[...]

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. (grifo nosso).

Dessa forma, a regra geral é que os proventos iniciais das aposentadorias não poderão ser inferiores ao salário mínimo, nem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, tal como estipulado pelo § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, mesmo no caso das aposentadorias proporcionais.

Assim, a proporcionalidade pelo tempo de contribuição, para as aposentarias voluntárias por idade, deve incidir sobre os proventos calculados e aferidos na forma do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, observados os limites máximos e mínimos definidos em seu § 5º, não havendo previsão no ordenamento jurídico geral deferindo autonomia legislativa aos municípios para que possam estipular forma alternativa à prescrita na CF/88 e na Lei nº 10.887/2004.

Aliás, esta também é a regra adotada pelo Ministério da Previdência Social, que, por meio da Orientação Normativa MPS nº 02/2009, regulamentou o ordenamento jurídico geral dos RPPS, estabelecendo o seguinte:

Da Aposentadoria Voluntária por Idade

Art. 59. O servidor fará jus à aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados conforme art. 61, desde que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público na União, nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, conforme definição do inciso VIII do art. 2º;

II – tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

III – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher.

[...]

Art. 61. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 67, concedidas a partir de 20 de fevereiro de 2004, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (grifo nosso).

Dessa forma, responde-se ao consultante no sentido de que fere a Constituição e a Lei Nacional nº 10.887/2004 a legislação local que fixar percentual mínimo para o cálculo dos proventos nas aposentadorias voluntárias proporcionais por idade, no âmbito dos respectivos RPPS.

2.3 Aposentadoria compulsória

A aposentadoria compulsória ocorre quando o servidor público completa 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, independentemente de qualquer outro requisito. Esta é a regra insculpida no inciso II do § 1º do artigo 40 da CF/88, *literis*:

Art. 40. [...]

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/2003)

[...]

II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). (grifo nosso).

Fazendo a interpretação da disposição constitucional ensina o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello⁸:

A aposentadoria (II) compulsória ocorrerá aos 70 anos de idade, independentemente de qualquer outro requisito, e será com proventos proporcionais ao tempo de contribuição – salvo, evidentemente, se o servidor, ao atingir tal idade, já havia preenchido os requisitos para a aposentação voluntária com proventos integrais. (grifo nosso).

Assim, assente está que o próprio texto constitucional define o critério de proporcionalidade ao tempo de contribuição como inerente à aposentadoria compulsória.

Isto é corroborado pela Orientação Normativa MPS 02/2009, que disciplina a aposentadoria compulsória:

Art. 57. O servidor, homem ou mulher, será aposentado compulsoriamente aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, observado, quanto ao seu cálculo, o disposto no art. 61.

Parágrafo único. Quanto à concessão da aposentadoria compulsória, é vedada:

I – a previsão de concessão em idade distinta daquela definida no **caput**; e

II – a fixação de limites mínimos de proventos em valor superior ao salário mínimo nacional.

[...]

Art. 61. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 67, concedidas a partir de 20 de fevereiro de 2004, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (grifo nosso).

Constata-se que o inciso II do parágrafo único do art. 57 da ON 02/2009 ainda estabelece, para a aposentadoria compulsória, vedação à fixação de limites mínimos de proventos em valor superior ao salário mínimo nacional.

Na aposentadoria compulsória, os proventos se-

rão calculados a partir da média aritmética simples, das maiores remunerações que serviram de base para realização de contribuições previdenciárias, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde julho de 1994 ou desde a data de admissão do servidor, se esta foi posterior a julho de 1994, nos termos do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004.

Depois da determinação da média aritmética simples das remunerações percebidas pelo servidor, sobre esta incidirá a proporcionalidade correspondente ao tempo de contribuição.

Destaca-se que, igualmente à aposentadoria voluntária por idade, a Lei nº 10.887/2004 não contemplou a possibilidade de os RPPSs adotarem regra diversa para o cálculo dos proventos da aposentadoria compulsória, ou seja, de relativizarem a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição, mediante o estabelecimento de um percentual mínimo para efeito de aferição de proventos de aposentadoria compulsória.

Assim, responde-se ao consulente no sentido de que fere a Constituição e a Lei Nacional nº 10.887/2004 a legislação local que fixar percentual mínimo para o cálculo dos proventos das aposentadorias compulsórias, no âmbito dos RPPSs.

2.4 Aposentadoria por Invalidez

O fundamento constitucional para a concessão de aposentadoria por invalidez ao servidor público vinculado ao RPPS está insculpido no inciso I do § 1º do artigo 40 da CF/88, que assim prescreve:

Art. 40. [...]

§ 1º [...]

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/2003).

No tocante aos proventos de aposentadoria por invalidez, o referido dispositivo constitucional estabelece regra e exceção, quais sejam: Regra – quando a invalidez for provocada por **qualquer outra causa** que não por acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, definidas em lei, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição; Exceção – quando a invalidez ocorrer por causas advindas de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, definidas em lei, os proventos serão integrais.

⁸ Mello, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. Editora Malheiros, 2010. p. 245.

Nesse sentido, é pertinente citar o entendimento doutrinário do conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal Inácio Magalhães Filho⁹, que assim se manifesta sobre o citado dispositivo constitucional:

Convém analisar o dispositivo. Em primeiro lugar, veja-se que o constituinte assegura proventos proporcionais à aposentadoria por invalidez permanente, excetuando-se os casos de acidente em serviços, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Nestes três tipos de eventos, portanto, por exclusão, os proventos serão integrais.

Em segundo lugar, analisem-se agora somente os casos de aposentadoria por invalidez, cujos proventos sejam integrais. Note-se que a Constituição enumera três hipóteses, sendo que, quanto à última (doença grave, contagiosa ou incurável), exige a forma da lei. [...] Assim, estando o servidor acometido de enfermidade que o deixa inválido para o trabalho, porém não tipificada como acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, a Constituição lhe garantirá o direito à aposentadoria, entretanto, com proventos proporcionais. (grifo nosso).

Nessa mesma toada também leciona Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰:

A aposentadoria por acidente em serviço ou por moléstia grave ou incurável especificada em lei será com proventos integrais, independentemente de qualquer requisito. Anote-se que ao tratar desta modalidade de aposentação, a Constituição não refere “proventos proporcionais”, mas “proventos, na forma da lei”. Este “na forma da lei” certamente está referido a uma lei especial cuidando da hipótese cogitada no preceptivo. Assim, pelo menos enquanto não surgir esta lei os proventos serão correspondentes aos que o servidor percebia na atividade, pois, para a hipótese em tela, este era o critério que vigorava até a sobrevida da Emenda.

A aposentadoria por invalidez oriunda de causas diversas das mencionadas será com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e também não depende de qualquer requisito. (grifo nosso).

Sobre a demarcação precisa quanto à possibi-

lidade de os proventos serem integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição, para as aposentadorias por invalidez, é pertinente colacionar a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: APOSENTADORIA INVALIDEZ. MOLÉSTIA GRAVE: ESPECIFICAÇÃO EM LEI. C.F., art. 40, I. I. – Os proventos serão integrais quando o servidor for aposentado por invalidez permanente decorrente de moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei. Se não houver essa especificação, os proventos serão proporcionais: C.F., art. 40, I. II. – R.E. conhecido e provido¹¹. (grifo nosso).

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – APOSENTADORIA POR INVALIDEZ – MOLÉSTIA GRAVE – CF, ART. 40, § 1º, I, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 41/03 – DOENÇA PREVISTA EM LEI – PROVENTOS INTEGRAIS – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES FIRMADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO¹². (grifo nosso).

Dessa forma, assente está que a própria Constituição Federal estabeleceu a regra da proporcionalidade ao tempo de contribuição para os casos de aposentação por invalidez que não sejam decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

No entanto, a doutrina e a jurisprudência colacionadas acima não respondem especificamente quanto à possibilidade ou não de se estabelecer um limite mínimo para o valor do provento da aposentadoria proporcional por invalidez, conforme indagado pelo consulente.

Nesse contexto, observa-se que as normas gerais de previdência social do servidor público (RPPS) não preveem a possibilidade de os Estados e os municípios, mediante legislação infraconstitucional, estabelecerem norma visando relativizar a regra da proporcionalidade do cálculo dos proven-

⁹ FILHO, Inácio Magalhães. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 105-108.

¹⁰ Mello, Celso A. Bandeira de, *op. cit.*, p. 294.

¹¹ RE 175980, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 01/12/1997, DJ 20/02/1998. PP-00023 EMENT VOL-01899-03 PP-00564.

¹² RE 678148 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 12/12/2012 PUBLIC 13/12/2012.

tos das aposentadorias por invalidez, prevista no inciso I do § 1º do art. 40 da CF/88, mediante a fixação de um percentual mínimo para o cálculo dos proventos.

Pelo contrário, conforme já destacado alhures, o § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004 já garantiu o valor mínimo dos proventos de aposentadoria, correspondente ao salário mínimo vigente, o que também se aplica às aposentadorias proporcionais.

Noutra banda, é pertinente evidenciar que o RGPS, ao tratar da aposentadoria por invalidez, estabelece regra que contempla até mesmo a possibilidade de o cálculo de aposentação alcançar um benefício com valor equivalente ao teto do regime, independentemente da causa da invalidez.

Tal possibilidade é evidenciada pela análise conjunta aos seguintes dispositivos da Lei nº 8.213/91:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I – quanto ao segurado:

a) aposentadoria por invalidez:

[...]

Art. 29. O salário-de-benefício consiste: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26/11/99)

[...]

II – para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26/11/99)

[...]

Art. 33. A renda mensal do benefício de prestação continuada que substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário-mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição, ressalvado o disposto no art. 45 desta Lei.

[...]

Art. 44. A aposentadoria por invalidez, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995). (grifo nosso).

Nos dispositivos apresentados acima constata-se que o RGPS tem uma regra geral para as aposentadorias por invalidez, independentemente da causa, fixando um percentual de 100% sobre o

salário de benefício apurado de acordo com a média aritmética simples das maiores contribuições, desprezando, assim, a proporcionalidade quanto ao tempo de contribuição.

Apesar de se entender que a regra insculpida no RGPS representa a forma mais justa para o segurado, pois pode propiciar uma remuneração mais próxima ou igual ao seu salário de contribuição, e, assim, assisti-lo melhor e mais pronta e oportunamente no momento em que mais precisa dos proventos da aposentadoria, ou seja, na invalidez, tal modelo normativo não pode ser estendido ou aplicado no âmbito dos RPPSs.

Isso porque a regra vigente no âmbito do RGPS foi fixada pelo legislador infraconstitucional, de forma compatível com o art. 201 da CF/88, o qual não estabeleceu para o RGPS, na hipótese de aposentadoria por invalidez, a regra da proporcionalidade para efeito de cálculo dos respectivos proventos de aposentadoria, como o fez o inciso I do § 1º do art. 40 da CF/88 para a aposentação por invalidez dos servidores públicos vinculados a RPPSs.

Assim, sob o prisma da observância aos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social¹³, a regra de cálculo dos proventos da aposentadoria por invalidez dos empregados privados (RGPS) não encontra óbices constitucionais, ao passo que, em relação aos servidores públicos vinculados a RPPS, a regra da proporcionalidade insculpida no inciso I do § 1º do art. 40 da CF/88 impossibilita a adoção de critérios diferenciados para o cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez.

Ainda quanto às aposentadorias proporcionais por invalidez dos servidores públicos, é pertinente salientar que a ON MPS 02/2009, ao orientar sobre o tema, estabelece um regramento que, a priori, sustentaria a possibilidade de que os entes federados poderiam, por meio de legislação própria, estabelecer percentual mínimo para o cálculo dos proventos da aposentadoria, conforme dispositivo apresentado a seguir:

13 CF/88

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana;

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (grifo nosso).

Da Aposentadoria por Invalidez

Art. 56. O servidor que apresentar incapacidade permanente para o trabalho, conforme definido em laudo médico pericial, será aposentado por invalidez, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipóteses em que os proventos serão integrais, observado quanto ao seu cálculo o disposto no art. 61.

§ 1º Lei do respectivo ente regulamentará o benefício de aposentadoria por invalidez, devendo disciplinar:

I – a definição do rol de doenças;

II – o conceito de acidente em serviço;

III – a garantia de percentual mínimo para valor inicial dos proventos, quando proporcionais ao tempo de contribuição; e

IV – a periodicidade das revisões das condições de saúde que geraram a incapacidade e obrigatoriedade de que o aposentado se submeta às reavaliações pela perícia médica.

§ 2º A aposentadoria por invalidez será concedida com base na legislação vigente na data em que laudo médico-pericial definir como início da incapacidade total e definitiva para o trabalho.

§ 3º O pagamento do benefício de aposentadoria por invalidez decorrente de doença mental somente será feito ao curador do segurado, condicionado à apresentação do termo de curatela, ainda que provisório.

§ 4º O aposentado que voltar a exercer qualquer atividade laboral terá a aposentadoria por invalidez permanente cessada a partir da data do retorno, inclusive em caso de exercício de cargo eletivo. (grifo nosso).

O inciso III do § 1º do artigo 56 da ON MPS 02/2009 é claro em dispor que a lei do respectivo ente que regulamenta a concessão da aposentaria por invalidez poderia estabelecer um percentual mínimo para o valor inicial dos proventos, mesmo quando proporcionais ao tempo de serviço.

Nesse rastro, entende-se que a ON MPS 02/2009 inovou ao regramento geral dos RPPSs, tendo em vista que estabelece a possibilidade de um percentual mínimo não previsto pela CF/88 e pelas Leis 9.717/98 e 10.887/2004, conforme já apresentado neste parecer.

Ademais, entende-se que permitir a fixação dos aludidos percentuais mínimos pode tornar proventos que deveriam ser proporcionais em proventos integrais, se, por exemplo, for fixado percentual de 100%, o que, por conseguinte, converteria a ex-

ceção prevista na segunda parte do inciso I do § 1º do art. 40 da CF/88 (proventos integrais) em regra para todo o dispositivo, em flagrante ofensa à norma constitucional.

2.5 Da jurisprudência administrativa

Neste tópico, são apresentados os entendimentos jurisprudenciais de outras Cortes de Contas sobre o tema da presente consulta, ou seja, acerca da possibilidade ou não de os entes federados poderem fixar percentual mínimo para o cálculo dos proventos das aposentadorias proporcionais, no âmbito de seus respectivos RPPSs.

Nesse diapasão é pertinente salientar que a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece para as aposentadorias proporcionais um percentual mínimo sobre a remuneração do servidor da ativa para a concessão das aposentadorias proporcionais por idade, compulsória e por invalidez. Trata-se de seu art. 191, *verbis*: “Quando proporcional ao tempo de serviço, o provento não será inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade”.

Sobre o dispositivo em tela, é oportuno salientar que o Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisá-lo, em diversas oportunidades, concluiu pela sua revogação tácita em face da superveniência das regras previstas nas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, conforme seguintes decisões:

ACÓRDÃO Nº 8674/2011 – TCU – 2ª Câmara – Ministro Relator Raimundo Carreiro.

VOTO

9. Sobre a alegação de que os proventos da recorrente, com a aplicação das regras previstas na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, foram reduzidos a menos de 1/3 (um terço) da última remuneração, em desacordo com o limite mínimo fixado no art. 191 da Lei nº 8.112/90, assiste razão aos pareceres, quanto à revogação tácita desse limite por força da aludida emenda constitucional e da respectiva lei que a regulamentou.

10. Acresço que a revogação do art. 191 da Lei nº 8.112/90 foi reconhecida pelo Tribunal nos recentes Acórdãos 621/2010, do Plenário, e 4212/2010 e 5825/2011, desta Segunda Câmara, entre outros.

11. No caso concreto, tem-se que o ato de aposentadoria da recorrente foi publicado em 2/3/2004, já sob a vigência da Medida Provisória 167/2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.887/2004. O inciso I do § 4º do art. 1º desse diploma legal fixou expressa-

mente um novo limite inferior para os proventos de aposentadoria concedidos sob sua égide, que passou a ser o salário mínimo. Em vista disso, não cabe invocar a incidência, na concessão sob exame, do limite de 1/3 previsto na Lei nº 8.112/90. (grifo nosso).

ACÓRDÃO:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 48, parágrafo único, c/c art. 33 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1 conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à recorrente e ao coordenador-geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação. (grifo nosso).

ACÓRDÃO Nº 4212/2010 – TCU – 2ª Câmara – Ministro Relator Benjamin Zymler VOTO

Contudo, diverso é o entendimento em relação à aposentadoria do servidor Antônio Lopes da Silva, uma vez que a proporcionalidade dos proventos utilizada pela Universidade Federal de Goiás (UFG) supera o tempo de contribuição apurado até 19/2/2004. Nessa data, o servidor não havia completado 12 anos de tempo de contribuição, razão pela qual os proventos deveriam ter sido calculados na proporcionalidade de 11/35.

A despeito de constar da Portaria 2615, de 11/6/2004 (fl. 11 do anexo 1) a proporcionalidade correta (11/35), não só o mapa de tempo de serviço como também os dados do Siape indicam que a entidade de origem vem pagando proventos na proporção de 12/35.

De mencionar que o parecer de fls. 8/9, anexo 1, invoca o art. 191 da Lei nº 8.112/1990, segundo o qual o valor do provento não poderá ser inferior a 1/3 da remuneração da atividade. Isso equivale a dizer que os proventos mínimos seriam equivalentes a 0,33 da remuneração em atividade.

A proporcionalidade de 11/35 equivale ao coeficiente de 0,31, ao passo que a de 12/35 equivale ao coeficiente de 0,34.

Data maxima venia do parecerista da UFG, esse dispositivo da Lei nº 8.112/1990 foi derogado pela EC 20/1998.

A partir da vigência dessa norma constitucional, não mais existe aposentadoria por tempo de serviço, mas sim por tempo de contribuição.

Foi estabelecido como princípio basilar do regime

próprio de previdência do setor público o caráter contributivo (caput do art. 40 da CF), razão pela qual se vedou a contagem de tempo de contribuição ficto (§ 10).

O art. 191 da Lei nº 8.112, publicada em 1990, estipulava:

‘Art. 191. Quando proporcional ao tempo de serviço, o provento não será inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade’.

Ora, a partir da EC nº 20/1998, os proventos de aposentadoria são integrais ou **proporcionais ao tempo de contribuição**, e não de serviço, razão suficiente para afastar a incidência da norma legal citada.

Além disso, permitir a concessão de proventos em proporcionalidade superior à apurada pelo tempo de contribuição possui efeito semelhante à contagem ficta de tempo de contribuição, expressamente vedada no § 10 do art. 40 da CF.

Por conseguinte, não poderá prosperar a concessão de aposentadoria ao Sr. Antônio Lopes da Silva, salvo se a Universidade Federal de Goiás proceder à correção dos proventos, que deverão ser pagos na proporção de 11/35. (grifo nosso).

Nessa mesma linha de julgamento é conveniente citar, a título de exemplo, as seguintes outras decisões exaradas pelo TCU:

- a) Acórdão nº 2531/12** – 1ª Turma – Ministro Valmir Campelo
- b) Acórdão nº 7823/10** – 1ª Turma – Ministro Marcos Bemquerer

Assim, na órbita federal, o TCU tem firme jurisprudência no sentido de afastar a possibilidade de fixação de percentuais mínimos para a determinação de proventos de aposentadorias proporcionais, adotando como regra a proporcionalidade pelo tempo de serviço, prevista no inciso I do § 1º do art. 40 da CF/88.

Convém salientar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem entendimento idêntico ao do TCU, quanto à revogação tácita do artigo 191 da Lei nº 8112/90, conforme o seguinte julgado:

Acórdão nº 8027/2009 – Processo nº 1744/2008¹⁴

Ementa: Estudo referente à aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90 às aposentadorias com proventos proporcionais, calculados de acordo com o art. 1º da Lei nº 10.887/2004.

¹⁴ Disponível em: <[https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaPublica&f=pesquisaPublicaProcessoTCDF&filter\[nrproc\]=17442&filter\[anoprocl\]=2008](https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaPublica&f=pesquisaPublicaProcessoTCDF&filter[nrproc]=17442&filter[anoprocl]=2008)>.

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do relator, decidiu, em caráter preliminar, de acordo com o item IV das alternativas sugeridas, no sentido de ser inaplicável o art. 191 da Lei nº 8.112/90 aos proventos calculados na forma definida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, devendo, em decorrência, ser os autos arquivados. Parcialmente vencida a revisora, conselheira Marli Vinhadeli, que manteve o seu voto. Decidiu, ainda, mandar publicar, em anexo à ata, os relatórios/votos do relator e da revisora. (grifo nosso).

Dessa forma, por tudo que foi exposto, defende-se não ser possível aos entes instituidores de RPPS estabelecerem, por meio de legislação própria, regra para o cálculo de aposentadorias proporcionais por invalidez, por idade ou compulsória, de forma diversa daquela prevista na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, qual seja, a proporcionalidade em função do tempo de contribuição, sob pena de inconstitucionalidade do respectivo ato legislativo.

Outrossim, entende-se que a fixação de percentuais mínimos para permitir a concessão de proventos em valor superior ao apurado, mediante a aplicação da regra da proporcionalidade ao tempo de contribuição, equivaleria a se permitir também a contagem ficta de tempo de contribuição, vedada pelo § 10 do art. 40 da CF/88, uma vez que os percentuais fixados poderiam acarretar a concessão de proventos de aposentarias sem a respectiva contribuição previdenciária, o que, também, afrontaria os princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro atuarial insculpidos no *caput* do art. 40 da CF/88.

Ademais, verificada a hipótese delineada acima, restaria configurado, também, o estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias distintos daqueles já consignados na própria Constituição, o que, em regra, é vedado aos Estados e municípios, conforme estabelece o princípio da isonomia das regras para concessão de aposentadorias estampado no § 4º do art. 40 da CF/88.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, e considerando que o consulente deseja saber sobre a possibilidade de estabelecer percentual mínimo para o cálculo do valor dos proventos das aposentadorias proporcionais por invalidez, por idade e compulsória, conclui-se que:

a) Nas aposentadorias proporcionais por idade,

de, compulsória e por invalidez os proventos não poderão ser inferiores ao valor do salário mínimo e nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, sendo inconstitucional e ilegal qualquer disposição legislativa que garanta a fixação de proventos mínimos em valor superior ao salário mínimo, conforme preceitos estabelecidos nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88 e no artigo 1º, § 5º, da Lei nº 10.887/2004.

b) Não é possível aos entes instituidores de RPPS estabelecerem por meio de legislação própria regra para o cálculo de aposentadorias proporcionais por invalidez, por idade ou compulsória, de forma diversa daquela prevista na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, qual seja: a proporcionalidade em função do tempo de contribuição, sob pena de inconstitucionalidade do ato legislativo.

c) A majoração dos proventos proporcionais nas aposentadorias por invalidez, por idade ou compulsória, pelo estabelecimento de percentuais mínimos incidentes sobre a média aritmética, equivale a se permitir a contagem ficta de tempo de contribuição, vedada pelo § 10 do art. 40 da CF/88, bem como afronta os princípios da contributividade, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, insculpidos no *caput* do art. 40 e seu § 4º, todos da CF/88.

d) As conclusões contidas neste parecer convergem com o entendimento apresentado pela Secex-Pessoal, conforme manifestação técnica juntada e estes autos digitais.

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal sobre o assunto, sugere-se que ao julgar o presente processo e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, que seja adotada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº __/2013. Previdência. RPPS. Benefícios. Aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória. Garantia de percentual mínimo dos proventos por legislação local. Impossibilidade.

a) Nas aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória é vedada a fixação de percentual mínimo para o cálculo dos respectivos proventos que importe em valor superior ao do

salário mínimo, tendo em vista a aplicação da norma geral insculpida no § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/04, bem como a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição estampada nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88.

b) O estabelecimento de percentuais mínimos para o cálculo dos proventos de aposentadorias proporcionais, nos termos acima vedados, equivale à contagem ficta de tempo de contribuição, proibida pelo § 10 do art. 40 da CF/88, bem como se traduz em ofensa aos princípios da contributividade, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para

concessão de aposentadorias, insculpidos no *caput* do art. 40 e seu § 4º, todos da CF/88.

Cuiabá-MT, 17 de julho de 2013.

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 5.422/2013

[...]

3. CONCLUSÃO

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

- a) pelo **conhecimento da consulta**, haja vista o preenchimento dos pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela **aprovação da proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela consultoria técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07):

Resolução de Consulta nº ____/2013. Previdência. RPPS. Benefícios. Aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória. Garantia de percentual mínimo dos proventos por legislação local. Impossibilidade.

a) Nas aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória é vedada a fixação de percentual mínimo para o cálculo dos respectivos proventos que importe em valor superior ao do salário mínimo, tendo em vista a aplicação da norma geral insculpida no § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/04, bem como a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição estampada nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88.

b) O estabelecimento de percentuais mínimos para o cálculo dos proventos de aposentadorias proporcionais, nos termos acima vedados, equivale à contagem ficta de tempo de contribuição, proibida pelo

§ 10 do art. 40 da CF/88, bem como se traduz em ofensa aos princípios da contributividade, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, insculpidos no *caput* do art. 40 e seu § 4º, todos da CF/88.

É o Parecer.

Ministério Público de contas, Cuiabá-MT, 31 de julho de 2013.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

Razões do Voto

Prefacialmente, verifico que a consulta foi formulada, em tese, por pessoa legítima, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, cumprindo as exigências previstas no artigo 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

No mérito, a questão posta *sub judice* cinge-se à indagação, em tese, acerca da possibilidade de os Regimes Próprios de Previdência Social estabelecerem, por meio de lei municipal, percentual mínimo sobre a média para o cálculo das aposentadorias proporcionais por invalidez, proporcionais por idade e proporcionais compulsórias.

Considerando a pertinente e profícua explanação teórica e legal expendida pela consultoria técnica, devidamente ratificada pelo Parecer Ministerial, conheço da vertente consulta para reiterar o entendimento técnico, no sentido de que:

- a) Nas aposentadorias proporcionais por idade, compulsória e por invalidez os proventos não poderão ser inferiores ao valor do salário mínimo e nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, sendo inconstitucional e ilegal qualquer disposição legislativa que garanta a fixação de proventos mínimos em valor superior ao salário mínimo, conforme preceitos estabelecidos nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88 e no artigo 1º, § 5º, da Lei nº 10.887/2004.
- b) Não é possível aos entes instituidores de RPPS estabelecerem por meio de legislação própria regra para o cálculo de aposentadorias proporcionais por invalidez, por idade ou compulsória, de forma diversa daquela prevista na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei nº 10.887/2004, qual seja: a proporcionalidade em função do tempo de contribuição, sob pena de inconstitucionalidade do ato legislativo.
- c) A majoração dos proventos proporcionais nas aposentadorias por invalidez, por idade ou compulsória, pelo estabelecimento de percentuais mínimos incidentes sobre a média aritmética, equivale a se permitir a contagem ficta de tempo de contribuição, vedada pelo § 10 do art. 40 da CF/88, bem como afronta os princípios da contributividade, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, insculpidos no caput do art. 40 e seu § 4º, todos da CF/88.

VOTO

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 062/2013 da consultoria técnica, bem como com o Parecer nº 5.422/2013, da lavra do procurador de contas Alisson Carvalho de Alencar, conheço da vertente consulta, para, no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2013. Previdência. RPPS. Benefícios. Aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória. Garantia de percentual mínimo dos proventos por legislação local. Impossibilidade.

- a) Nas aposentadorias proporcionais por invalidez, voluntária por idade e compulsória é vedada a fixação de percentual mínimo para o cálculo dos respectivos proventos que importe em valor superior ao do salário mínimo, tendo em vista a aplicação da norma geral insculpida no § 5º do artigo 1º da Lei nº 10.887/04, bem como a regra de proporcionalidade ao tempo de contribuição estampada nos incisos do § 1º do artigo 40 da CF/88.
- b) O estabelecimento de percentuais mínimos para o cálculo dos proventos de aposentadorias proporcionais, nos termos acima vedados, equivale à contagem ficta de tempo de contribuição, proibida pelo § 10 do artigo 40 da CF/88, bem como se traduz em ofensa aos princípios da contributividade, do equilíbrio financeiro atuarial e da isonomia das regras para concessão de aposentadorias, insculpidos no caput do artigo 40 e seu § 4º, todos da CF/88.

VOTO, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

Depois das anotações de praxe, encaminhem-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 062/2013, da consultoria técnica.

É como voto.

Cuiabá, 12 de agosto de 2013.

Luiz Henrique Lima

Conselheiro Substituto

Critérios de aposentadoria especial a servidores portadores de deficiência



Cons. Substituto
Isaías Lopes da Cunha

“Servidores portadores de deficiência podem ter concessão de aposentadoria quando a atividade for exercida sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física”

O Tribunal de Contas de Mato Grosso aprovou em sessão plenária do dia 26 de agosto a Resolução de Consulta nº 15/2014. O processo tratou dos critérios e requisitos para o benefício de aposentadoria especial a servidores portadores de deficiência. A consulta foi formulada pelo Fundo Municipal de Previdência Social de Poxoréu e teve como relator o conselheiro substituto Isaías Lopes da Cunha.

É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime, com exceção de portadores de deficiência que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. A concessão de aposentadoria especial à pessoa portadora de deficiência segurada do RGPS deve obedecer à Lei Complementar nº 142/2013, observando as instruções previstas na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014.

Em seu voto, o relator explicou que a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta que a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante a lei complementar prevista no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.

Resolução de Consulta nº 15/2014 - TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.664-3/2014

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 e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.568/2013 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

EMENTA: a) a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta no sentido de que a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral

de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar prevista no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal;

b) os requisitos e critérios para concessão de aposentadoria especial à pessoa portadora de deficiência segurada do RGPS pela Lei Complementar nº 142/2013, os quais, por força e nos termos das decisões de diversos mandados de injunção, aplicam-se subsidiariamente às aposentadorias especiais de servidores públicos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social, observando as instruções previstas na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014; e,

c) até o advento da edição da lei complementar prevista no § 4º do artigo 40 da CF/1988, os servidores públicos que já portavam deficiência antes da respectiva admissão fazem jus às regras de aposentação especial contida no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/1988, independentemente do seu ingresso ter

se dado em vagas reservadas ou não a portadores de deficiência, observados os requisitos e critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 142/2013 e na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, José Carlos Novelli, Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, que estava

substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo, os quais acompanharam a proposta de voto do conselheiro substituto Isaías Lopes Cunha.

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

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 029/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Rony Ribeiro Rocha, diretor executivo do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Poxoréu (Poxoréu-Previ), solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a aposentadoria de servidores públicos com deficiência física, nos seguintes termos:

1. Como se dá a aposentadoria para servidor público que possua deficiência física após a publicação da Instrução Normativa 02, de 13 de fevereiro de 2014?
2. Se essa deficiência, mesmo em caso de servidores que não entraram no serviço público através de vagas para deficiente físico, já o acompanhava antes de trabalhar no serviço público o impediria de gozar deste benefício?
3. Servidor que já esteja no serviço público, em vagas não destinadas a deficiente físico, que já possuía a incapacidade antes da efetiva admissão, tem direito a este tipo de aposentadoria?
4. Em que moldes se daria essa aposentadoria?

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).

2. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA CONSULTA

Preliminarmente cumpre observar que os quesitos 1 e 4 são coincidentes, pois convergem em saber como e em que moldes se darão as aposentadorias especiais dos servidores públicos portadores de deficiência.

Assim, constata-se que os quesitos 1 e 4 foram formulados de forma genérica, ou seja, limitam-se a demandar resposta *lato sensu* sobre quais seriam os requisitos e critérios a serem adotados para a concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física vinculados ao RPPS, sem especificar precisamente sobre determinado procedimento.

Desta forma, a resposta a ser dada neste parecer, conjuntamente aos quesitos 1 e 4 da presente consulta, objetivará responder ao seguinte questionamento: quais são os requisitos e critérios a serem observados na concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física vinculados ao RPPS?

Noutra banda, respectivamente aos quesitos 2 e 3, constata-se que os dois, em essência, apresentam o mesmo questionamento, qual seja: se os servidores que ingressaram no serviço público já fossem portadores de deficiência física na época da admissão fariam ou não jus às regras especiais de aposentação previstas na IN 02/2014?

3. DO MÉRITO

3.1 Da legislação e da jurisprudência aplicável à matéria consultada

Inicialmente, é oportuno mencionar que a aposentadoria de servidores públicos portadores de deficiência insere-se no rol de aposentadorias especiais acrescido ao texto da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional - EC 47/2005.

Depois da referida EC o artigo 40 da CF/88, que institui as regras para a aposentadoria dos servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a CF/88 passou a prescrever:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/2003](#))

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005](#))

I – portadores de deficiência; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005](#))

II – que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005](#)). (grifo nosso).

Neste contexto, observa-se que o § 4º do artigo 40 da CF/88 dispõe que leis complementares disporão sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a servidores portadores de deficiência vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Ocorre que, desde o advento da EC, o dispositivo citado acima ainda não foi especificamente regulamentado, gerando uma lacuna legislativa quanto ao direito à aposentação especial para os servidores públicos portadores de deficiência física.

Essa omissão legislativa ocasionou diversas de-

mandas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de mandados de injunção, a exemplo dos MIs nºs. 721/DF, 758/DF e 795/DF.

Assim, firmou-se no Pretório Excelso a orientação jurisprudencial no sentido de que, ante a prolongada mora legislativa, no tocante à edição de lei complementar reclamada pela parte final do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, fossem aplicadas as normas correlatas previstas na legislação infraconstitucional que rege o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em sede de processo administrativo. Na mesma assentada, o STF resolveu questão de ordem suscitada pelo ministro Joaquim Barbosa para autorizar que os ministros decidam monocraticamente e definitivamente os casos idênticos.

Neste contexto, observa-se que recentemente o ministro Luiz Fux, ao apreciar novo MI sobre o § 4º do artigo 40 da CF/88, decidiu:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE INJUNÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL CORRENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELO RECONHECIMENTO DA OMISSÃO DO LEGISLADOR NA CONCRETIZAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 142/2013, QUE REGULAMENTA A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA SEGURADOS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. DETERMINAÇÃO NO SENTIDO DE SUA APLICAÇÃO AO CASO SOB EXAME. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO.

1. A aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo art. 40, § 4º, II, da Constituição Federal. Precedentes do STF: MI 721/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30/11/2007; MI 795/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe. 22/5/2009 e ARE 727.541-AgR/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe de 24/4/2013. **2.** Reconsideração em parte da decisão agravada para determinar a aplicação, ao caso, do disposto no art. 57 da Lei 8.213/1991 até a entrada em vigor da Lei Complementar 142/2013 para fins de verificação do preenchimento dos requisitos para a

aposentadoria especial do servidor portador de deficiência. Após a vigência da LC nº 142/2013, a referida aferição será feita nos moldes previstos na aludida Lei Complementar (art. 317, § 2º, do RI/STF). (AG. REG. no MI 5.126/DF, Min. Luiz Fux, DJ Nr. 193 do dia 02/10/2013). (grifo nosso).¹

No julgado citado acima o STF reconheceu, mais uma vez, a mora legislativa relativamente à disciplina da aposentadoria especial de servidores públicos portadores de deficiência, prevista no artigo 40, parágrafo 4º, da Constituição Federal, bem como determinou a aplicação da LC 142/2013² a partir da data em que entrar em vigor (seis meses após sua publicação) até que o direito dos servidores públicos na mesma condição seja objeto de regulamentação. Salientando, ainda, que, até a entrada em vigor da referida LC, manter-se-ia a aplicação analógica do artigo 57 da Lei 8.213/1991 às hipóteses de aposentadorias especiais dos servidores portadores de deficiência.

Diante deste mandamento judicial, o Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Políticas de Previdência Social, editou em 13 de fevereiro de 2014 a Instrução Normativa nº 02/2014³, que estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do art. 40 da Constituição Federal.

Essa Instrução Normativa deu regulamentação infralegal à Lei Complementar 142/2013³, disciplinando quanto aos requisitos e critérios a serem observados pelos RPPSs da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física.

Feitas essas considerações, serão apresentadas a seguir, de forma objetiva, as respostas aos quesitos

alhores delimitados.

3.2 Quais são os requisitos e critérios a serem observados na concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência vinculados ao RPPS?

Os requisitos e critérios para concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física são aqueles estabelecidos na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02, que regulamentou a Lei Complementar nº 142/2013, lei esta aplicada supletivamente aos RPPSs por força e nos termos do Mandado de Injunção 5.126/DF.

É nessa Instrução Normativa que estão descritos “o como” e “em que moldes” se dará a aposentadoria especial do servidor público portador de deficiência física, estatuída no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88.

3.3 Se os servidores que ingressaram no serviço público já fossem portadores de deficiência física na época da admissão, fariam jus às regras especiais de aposentação previstas na IN 02/2014?

Inicialmente, é conveniente salientar que servidor público com deficiência, assim considerado para efeito de concessão de aposentadoria especial, é a pessoa com deficiência abrangida pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal (parágrafo único do art. 2º da IN SPS/MPS 02/2014).

Desta forma, para fazer jus às regras de aposentação especial prevista no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88 basta ser um servidor público que apresente a deficiência física e esteja vinculado ao RPPS, independentemente do momento em que adquiriu a deficiência, se antes ou após a admissão.

Importante ressaltar que para a concessão da aposentadoria especial disciplinada na IN SPS/MPS 02/2014, a verificação dos requisitos e critérios diferenciados estão condicionados à comprovação das condições estabelecidas no artigo 2º da norma.⁴

1 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=5126&classe=MI>>.

2 Lei Complementar Federal nº 142/2013, que regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS - Vigência a partir de 08/11/2013.

3 Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPPS-n%C2%BA-02-de-13fev2014-publicada.pdf>>.

4 Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014 (...). Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, consoante o art. 1º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Os requisitos e critérios diferenciados para a aposentação dos servidores públicos portadores de deficiência, inclusive quanto ao ajuste proporcional de tempo de contribuição mínimo exigido em função do grau de deficiência, estão disciplinados por meio dos artigos 4º a 8º da IN SPS/MPS 02/2014.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) a Emenda Constitucional nº 47/2005 inseriu no texto constitucional (inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88) hipótese de aposentadoria especial para servidores públicos portadores de deficiência física, nos termos a serem definidos por leis complementares;
- b) considerando-se a mora legislativa na edição das leis complementares requeridas no § 4º do artigo 40 da CF/88, o Supremo Tribunal Federal (STF), considerando inúmeros mandados de injunção reclamando a legislação regulamentadora, assentou a orientação jurisprudencial no sentido de que fossem aplicadas as normas correlatas aplicadas ao RGPS, em sede de processo administrativo;
- c) por meio do MI 5.126/DF o STF reconheceu, mais uma vez, a mora legislativa relativamente à disciplina da aposentadoria especial de servidores públicos, prevista no artigo 40, parágrafo 4º, da Constituição Federal, bem como determinou a aplicação da LC 142/2013 a partir da data em que entrar em vigor (seis meses após a sua publicação) até que o direito dos servidores públicos na mesma condição seja objeto de regulamentação, salientando, ainda, que, até a sua entrada em vigor, manter-se-ia a aplicação analógica do artigo 57 da Lei 8.213/1991 às hipóteses de aposentadorias especiais dos servidores portadores de deficiência;
- d) o Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Políticas de Previdência Social, editou em 13 de fevereiro de 2014 a Instrução Normativa nº 02/2014, que estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em man-

dado de injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do art. 40 da Constituição Federal;

- e) a IN SPS/MPS 02/2014 é, hoje, o instrumento infralegal que disciplina os requisitos e critérios a serem observados pelos RPPSs da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física;
- f) os requisitos e critérios diferenciados para a aposentação dos servidores públicos portadores de deficiência, inclusive quanto ao ajuste proporcional de tempo de contribuição mínimo exigido em função do grau de deficiência, estão disciplinados por meio dos artigos 4º a 8º da IN SPS/MPS 02/2014; e,

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

Resolução de Consulta nº __/2014. Previdência. Benefício. Aposentadoria especial. Servidores públicos portadores de deficiência. Requisitos e critérios.

- a) A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta no sentido de que a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.
- b) Os requisitos e critérios para concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência, aplicáveis até a edição da lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da CF/88, são aqueles estabelecidos na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014, que regulamentou a Lei Complementar nº 142/2013, aplicada supletivamente aos RPPSs por força e nos termos do Mandado de Injunção 5.126/DF.

Até o advento da edição da lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da CF/88, os servidores públicos que já portavam deficiência antes da respectiva admissão fazem jus às regras de aposentação especial contida no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88,

independentemente do seu ingresso ter se dado em vagas reservadas ou não a portadores de deficiência, observados os requisitos e critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 142/2013, regulamentados pela Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014.

Cuiabá-MT, 5 de maio de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 1568/2013

[...]

3. CONCLUSÃO

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

- a) **a)** pelo **conhecimento** da consulta, haja vista o preenchimento dos pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) **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 __/2014. Previdência. Benefício. Aposentadoria especial. Servidores públicos portadores de deficiência. Requisitos e critérios.

- a) A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta no sentido de que a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.
- b) Os requisitos e critérios para concessão de aposen-

tadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência, aplicáveis até a edição da lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da CF/88, são aqueles estabelecidos na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014, que regulamentou a Lei Complementar nº 142/2013, aplicada supletivamente aos RPPSs por força e nos termos do Mandado de Injunção 5.126/DF.

c) Até o advento da edição da lei complementar exigida pelo § 4º do artigo 40 da CF/88, os servidores públicos que já portavam deficiência antes da respectiva admissão fazem jus às regras de aposentação especial contida no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88, independentemente do seu ingresso ter se dado em vagas reservadas ou não a portadores de deficiência, observados os requisitos e critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 142/2013, regulamentados pela Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá-MT, 12 de maio de 2014.

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador de Contas

Razões do Voto

Preliminarmente, conheço da presente consulta ante a legitimidade do consultante, uma vez que se trata de diretor executivo do Fundo Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Poxoréu (Poxoréu-Previ), cuja legitimação para formular consultas encontra-se descrita no art. 49, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007, e cumpriu

cumulativamente os demais requisitos estipulados no regimento interno.

Pois bem, verifica-se que a presente consulta discorre sobre matéria de competência deste Tribunal, sendo o presente questionamento apresentado em tese, portanto, possível de ser respondido nos termos da legislação específica.

Analisando o mérito, indaga o consulente sobre a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição aos servidores portadores de deficiência física, sendo enumerados quatro questionamentos acerca do referido assunto:

1. Como se dá a aposentadoria para servidor público que possua deficiência física após a publicação da Instrução Normativa 02, de 13 de fevereiro de 2014?
2. Se essa deficiência, mesmo em caso de servidores que não entraram no serviço público através de vagas para deficiente físico, já o acompanhava antes de trabalhar no serviço público o impediria de gozar deste benefício?
3. Servidor que já esteja no serviço público, em vagas não destinadas a deficiente físico, que já possuía a incapacidade antes da efetiva admissão, tem direito a este tipo de aposentadoria?
4. Em que moldes se daria essa aposentadoria?

Inicialmente, concordo com a manifestação sugerida pela consultoria técnica no que tange à delimitação dos questionamentos, vez que eles são coincidentes e podem ser respondidos de forma singular, sendo compactados os itens 1 e 4 em apenas um questionamento, qual seja: quais são os requisitos e critérios a serem observados na concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física vinculados ao RPPS? E os itens 2 e 3, em sua essência, podem ser substituídos pelo seguinte questionamento: se os servidores que ingressaram no serviço público como portadores de deficiência física na época da admissão fariam ou não jus às regras especiais de aposentação previstas na Instrução Normativa nº 02/2014?

Temos, portanto, o objetivo de apresentar resposta aos questionamentos suscitados pelo consulente, na seguinte ordem:

Os questionamentos 1 e 4 foram formulados de forma genérica, ensejando a definição dos requisitos e critérios a serem adotados para a concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

A Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que alterou a redação ao § 4º do art. 40, vigente até a presente data:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respec-

tivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividades de risco;

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Como prevê o § 4º do art. 40, que dispõe que leis complementares disporão sobre requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias especiais, dentre as quais às devidas aos servidores portadores de deficiência vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Até a presente data o dispositivo citado acima ainda não foi especificamente regulamentado, gerando uma lacuna legislativa quanto ao direito à aposentação especial para os servidores públicos portadores de deficiência física.

Destarte, ainda, cabe frisar a disposição insculpada no parágrafo único do art. 5º da Lei Federal nº 9.717/98, norma federal que define regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, qual seja:

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.

Diante da omissão legislativa foram manejados mandados de injunção perante o Supremo Tribunal Federal, a exemplo dos MIs nºs. 721/DF, 758/DF e 795/DF, em virtude do inciso III do § 4º do artigo 40 da CF, e diante das reiteradas decisões

proferidas, fora aprovada a Súmula Vinculante nº 33, pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral da Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Necessário destacar que o Pretório Excelso tem aplicado aos mandados de injunção nova interpretação, reconhecendo que a mora legislativa não garante a proteção dos direitos e liberdades constitucionais, desta feita passou a contar com um instrumento efetivo para viabilizar a fruição ante a necessidade de eficácia à norma constitucional. O Supremo Tribunal Federal vem determinando a aplicação subsidiária das regras do Regime Geral de Previdência Social, efetivando o direito do servidor público.

Neste sentido, ressalta-se que foi publicada a Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, que regulamentou a aposentadoria da pessoa com deficiência dos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, porém não houve qualquer normativa em relação aos servidores públicos. Assim, os servidores públicos têm impetrado mandados de injunção, nos quais as decisões do Supremo Tribunal Federal têm determinado a aplicação da lei aplicada aos segurados vinculados ao RGPS, senão vejamos algumas delas:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICAÇÃO DAS NORMAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência do STF, a omissão legislativa na regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição, deve ser suprida mediante a aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social previstas na Lei 8.213/91 e no Decreto 3.048/99. Não se admite a conversão de períodos especiais em comuns, mas apenas a concessão da aposentadoria especial mediante a prova do exercício de atividades exercidas em condições nocivas. Ainda, a jurisprudência do STF também reconhece o direito à aposentadoria especial dos servidores públicos portadores de deficiência Fundamentos observados pela decisão agravada. 2. Agravo regimental improvido. (MI 1596 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-102 DIVULG 29-05-2013 PUBLIC 31-05-2013).

DECISÃO: Vistos. Cuida-se de agravo regimental

no mandado de injunção interposto pela União contra decisão pela qual julguei procedente a ação para declarar a mora legislativa e possibilitar ao impetrante ter seu pedido de aposentadoria especial analisado pela autoridade administrativa competente que, a partir da comprovação da situação fática do servidor, aplicará, no que couber, o disposto no art. 57 da Lei nº 8.213/91, a fim de viabilizar o exercício do direito previsto no art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Decido. Recebo o agravo e, utilizando-me do juízo de retratação inerente a esse tipo de recurso, dou-lhe provimento, para, reconsiderar a decisão agravada. Inicialmente, ressalto a possibilidade do exercício do juízo de retratação, amplamente admitido pela jurisprudência desta Corte, citando-se, para exemplificar, a ementa do seguinte julgado: 'AGRAVO - JUÍZO DE RETRATAÇÃO. Todo e qualquer agravo viabiliza o juízo de retratação, ainda que silente a peça apresentada [...]' (RE nº 383.774-AgR/SP, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 11/3/05). Em outras oportunidades – nas quais se questionou o direito à aposentadoria especial em razão do exercício de atividade laborativa sob condições insalubres ou perigosas –, tenho consignado que a transição do estado de inércia legislativa para o estado de iniciativa legislativa não serve de fundamento para esvaziar a pretensão deduzida na injunção. O caso dos autos, no entanto, versa sobre o obstáculo formado pela omissão legislativa que inviabiliza o exercício do direito previsto no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal, o qual garante a aposentadoria especial dos servidores públicos portadores de deficiência. Nesse sentido, destaco trecho da tese defendida na inicial do *mandamus*: [...] Pois bem, o caso ora em exame versa sobre a situação prevista no § 4º do art. 40 da Constituição, cujo inciso I trata da aposentadoria especial reconhecida a servidores públicos que sejam 'portadores de deficiência' e que igualmente sofrem à semelhança dos servidores públicos que exercem atividades reputadas insalubres ou perigosas, as mesmas consequências lesivas decorrentes da omissão normativa que já se prolonga de maneira irrazoável. Dessa forma, a situação exposta merece a concessão do *writ injuncional* eis que persiste a mora da normativa na regulamentação de aposentadoria especial do servidor público. Nesse toante, torna-se necessária a intervenção do Judiciário, notadamente a desse Supremo Tribunal, para garantir o exercício do direito subjetivo ao ora impetrante.

No tocante aos pedidos de aposentadoria especial formulados por servidores públicos portadores de deficiência, fundamentados no art. 40, § 4º, I, da CF/88, era pacífico o entendimento nesta Corte segundo o qual a autoridade administrativa com-

petente, a partir da situação fática do servidor, deveria aplicar, no que coubesse, o disposto no art. 57 da Lei nº 8.213/91, até que a lei específica sobre tais servidores regulamentasse a matéria. **Muito embora persista a mora legislativa em relação ao direito constitucional dos servidores públicos portadores de deficiência, em 8/5/2013 foi publicada a Lei Complementar Federal nº 142, a qual regulamenta a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social, impondo a sua aplicação, por analogia, aos pedidos realizados por servidores públicos em iguais circunstâncias enquanto não sobrevenha regulamentação do direito vindicado.** Nessa perspectiva e diante dos argumentos expendidos pela União Federal no tocante à ausência de parâmetros normativos, a fim de regulamentar a efetivação do direito à aposentadoria em regime especial em favor do impetrante, entendo que o presente agravo regimental deve ser conhecido e parcialmente provido para: **a)** manter a decisão que declarou a mora legislativa na regulamentação do art. 40, § 4º, inciso I, da CF/88 – uma vez que a norma editada (LC nº 142/13) refere-se ao Regime Geral de Previdência Social; **b)** manter a concessão de efeito concreto à decisão no presente mandado de injunção, a fim de indicar, por analogia, norma que viabilize o exercício do direito pelo servidor diante da autoridade administrativa; **c)** alterar a norma indicada, por analogia, a fim de viabilizar o exercício do direito, ante a existência de parâmetro legal específico direcionado a trabalhadores portadores de deficiência (LC nº 142/13). Com esses fundamentos, recebo o agravo e, utilizando-me do juízo de retratação inerente a esse tipo de recurso, dou-lhe provimento, para, reconsiderar a decisão agravada e, assim, declarar a mora legislativa e possibilitar ao impetrante ter o pedido de aposentadoria especial analisado pela autoridade administrativa competente que, a partir da comprovação da situação fática dos servidores, aplicará, no que couber, o disposto no artigo 3º da Lei Complementar nº 142/13, a fim de viabilizar o exercício do direito previsto no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal. Publique-se. Brasília, 27 de fevereiro de 2014. Ministro Dias Toffoli, Relator Documento assinado digitalmente.

(MI 5520 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/02/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06/03/2014 PUBLIC 07/03/2014). (grifo nosso).

Diante das diversas decisões proferidas aos servidores públicos, e a utilização subsidiária do ordenamento legal em relação ao Regime Geral

de Previdência Social, o Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Políticas de Previdência Social, editou a Instrução Normativa nº 02/2014, em 13 de fevereiro de 2014, que estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em mandado de injunção, quanto à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o § 4º, inciso I, do art. 40 da Constituição Federal.

O Ministério da Previdência Social possui competência para estabelecer regras gerais e uniformes, de âmbito nacional, com vistas à organização, supervisão e funcionamento dos RPPS dos entes federativos, nos termos do art. 9º da Lei 9.717, de 1998. A Instrução Normativa nº 02/2014 visa orientar as autoridades administrativas responsáveis diante dos requerimentos de aposentadoria especial dos servidores portadores de deficiência quanto à adequação aos critérios previstos para o Regime Geral de Previdência Social, para fins de cumprimento das decisões emanadas em mandados de injunção.

Verifica-se que as determinações contidas na instrução encontram-se em consonância com as determinações contidas na Lei Complementar nº 142/2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.145/2013, que trata da concessão de aposentadoria especial aos segurados com deficiência vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em perfeita harmonia ao disposto no art. 40, § 12, da Constituição Federal, quanto à aplicação subsidiária dos critérios estabelecidos pelo regime geral pelo regime próprio. Porém, necessário ponderar que há condições específicas aos servidores públicos com o fim de obtenção do direito ao benefício, respeitado o princípio contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Ultrapassadas tais assertivas, passamos à resposta dos questionamentos suscitados pelo jurisdicionado:

1. Quais são os requisitos e critérios a serem observados na concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos portadores de deficiência física vinculados ao RPPS?

Analisando a Instrução Normativa MPS nº 02/2014, combinada com a Lei Complementar nº 142/2013, verifica-se que aos Regimes Próprios de Previdência Social os requisitos e critérios encontram-se claramente estipulados na instrução normativa emitida pelo Ministério da Previdência Social.

A condição do servidor deve ser detectada por meio de perícia que fixará a data provável do início da deficiência e o seu grau, no correspondente período de filiação ao respectivo RPPS, e de exercício das suas atribuições na condição de servidor público com deficiência (art. 9º IN/MPS nº 02/2014). No que tange à deficiência do servidor, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, consoante o art. 1º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 (*ipsis litteris* art. 2º da IN/MPS nº 02/2014).

De acordo com o grau de deficiência, para a aposentadoria por tempo de contribuição, deverá ser cumprido o período contributivo definido no artigo 4º da IN/MPS nº 02/2014. Ressalta-se que em todas as modalidades deverão ser respeitados o período mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Como exceção citamos o inciso IV do artigo 4º, o qual define se assemelha a aposentadoria por idade, definindo como critério o período mínimo de 15 anos de tempo de contribuição na condição da deficiência, cumulativo com os requisitos de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo.

Os artigos 5º e 6º da IN/MPS nº 02/2014 demonstram a forma de ajuste ou conversão em tempo de contribuição sob a condição de deficiente, para assim atingir o tempo mínimo necessário para atender os requisitos estipulados para a aposentadoria por tempo de contribuição aos servidores públicos portadores de deficiência.

Em suma, o questionamento suscitado pelo jurisdicionado encontra-se estampado nos artigos 4º a 8º da IN/MPS nº 02/2014, definindo as regras cabíveis aos casos. Porém, necessário esclarecer que a norma não veio a exaurir todas as situações em concreto, devendo ser analisado caso a caso, socorrendo-se das fontes de integração do Direito.

No que tange à forma de cálculo, atentamos aos artigos 12 e 13 da referida IN/MPS nº 02/2014, cujo artigo 12 determina que nos casos de aposentadoria por tempo de contribuição para os servidores deficientes terão o cálculo do benefício realizado pela média aritmética (art. 40, § 3º e 17, CF/88) nos moldes das determinações contidas no artigo 1º da Lei Federal nº 10.887/2004; obtido o valor inicial calculado pela média das contribui-

ções, este será previamente aplicado ao limite de remuneração do cargo efetivo (§ 2º do artigo 40 da Constituição Federal), assim, obtém-se o valor do benefício de forma integral.

Por sua vez, a aposentadoria por idade (inciso IV art. 4º da IN/MPS nº 02/2014) será calculada pela média aritmética, porém o valor inicial do benefício será proporcionalizado ao tempo de contribuição, cuja fração utilizada terá como numerador o total de tempo de contribuição (somatório do tempo de contribuição com ou sem deficiência, ambos ajustados ao grau de deficiência preponderante do servidor) e o denominador será o tempo necessário para concessão da respectiva aposentadoria (em referência ao grau de deficiência preponderante, estabelecido nos incisos I, II e III do artigo 4º).

O reajuste dos benefícios concedidos com base na normativa deverá ser realizado para preservar, em caráter permanente, o valor real, ou seja, não há paridade (art. 40, § 8º, CF/88).

De fato não poderão ser suprimidas na presente consulta todas as dúvidas existentes no cálculo do benefício, bem como exaurir o assunto em questão, todavia, o gestor do RPPS, na concessão do referido benefício, deverá pautar-se nas determinações contidas na instrução normativa em apreço, bem como atentar-se às determinações judiciais, vez que a instrução é clara em afirmar que serve para subsidiar os RPPSs na concessão de aposentadoria para os servidores públicos com deficiência física amparados por ordem judicial concedida via mandado de injunção.

Assim, até que a lei complementar federal venha definir os critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos servidores públicos portadores de deficiência, estes deverão manejar o remédio constitucional (mandado de injunção), havendo a determinação pelo Superior Tribunal Federal para aplicar subsidiariamente a determinação contida ao RGPS, assim, o RPPS se orientará com base na Instrução Normativa MPS nº 02/2014 para a concessão do referido benefício.

2. Se os servidores que ingressaram no serviço público já fossem portadores de deficiência física na época da admissão, fariam jus às regras especiais de aposentação previstas na IN/MPS nº 02/2014?

Repisa-se que servidor público com deficiência, assim considerado para efeito de concessão de aposentadoria especial, é a pessoa com deficiência abrangida pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal, cuja deficiência

seja devidamente comprovada (parágrafo único do art. 2º da IN/MPS nº 02/2014).

Desta forma, para fazer jus às regras de aposentação especial prevista no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88 basta ser um servidor público que apresente a deficiência física e esteja vinculado ao RPPS, independentemente do momento em que adquiriu a deficiência.

O artigo 9º da IN/MPS nº 02/2014 é claro em determinar que a perícia médica fixará a data provável do início da deficiência, bem como o seu grau no período correspondente à filiação ao respectivo RPPS. Caso o servidor tenha período em que esteve vinculado ao RGPS, deverá passar pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social para comprovação da referida deficiência.

Denota-se que, independentemente da forma do ingresso ao serviço público, seja em vaga destinada a deficiente físico ou não, desde que atestados pela perícia médica a existência desta deficiência e o seu grau, fará jus à concessão da aposentadoria como descrito na instrução. Ressaltando que poderá ser realizada a contagem recíproca do tempo de contribuição na condição de segurado com deficiência entre os regimes de previdência, desde que comprovado através da certidão de tempo de contribuição com tais indicativos, data inicial e grau de deficiência.

Assim, a conclusão do parecer e o verbete proposto pela consultoria técnica têm os critérios e requisitos delineados na Instrução Normativa nº 02/2014, do Ministério da Previdência Social, definindo a interpretação final sobre a matéria aos servidores públicos. Diante da omissão legislativa e do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na interpretação dada aos mandados de injunção, tem se adotado a aplicação subsidiária do Regime Geral de Previdência Social.

Isto posto, acolho parcialmente o Parecer nº 1.568/2013, emitido pelo Ministério Público de Contas e apresento a proposta de voto pelo conhecimento da presente consulta para que seja respondida em tese nos termos deste voto, divergindo da resolução de consulta sugerida no parecer da consultoria técnica, a título de orientação ao consulente, sendo reescrito da seguinte forma:

Resolução de Consulta nº___/2014. Previdência. Benefício. Aposentadoria especial. Servidores públicos portadores de deficiência. Requisitos e critérios.

a) A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta no sentido de que a aposentadoria especial de servidor público portador de deficiência é

assegurada mediante o preenchimento dos requisitos previstos na legislação aplicável à aposentadoria especial dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, até que seja editada a lei complementar prevista no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal.

b) Os requisitos e critérios para concessão de aposentadoria especial à pessoa portadora de deficiência segurada do RGPS pela Lei Complementar nº 142/2013, os quais, por força e nos termos das decisões de diversos mandados de injunção, aplicam-se subsidiariamente às aposentadorias especiais de servidores públicos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social, observando as instruções previstas na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014.

c) Até o advento da edição da lei complementar prevista no § 4º do artigo 40 da CF/88, os servidores públicos que já portavam deficiência antes da respectiva admissão fazem jus às regras de aposentação especial contida no inciso I do § 4º do artigo 40 da CF/88, independentemente de o seu ingresso ter se dado em vagas reservadas ou não a portadores de deficiência, observados os requisitos e critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 142/2013 e na Instrução Normativa SPS/MPS nº 02/2014.

É como apresento a proposta de voto a este Tribunal Pleno.

Cuiabá-MT, 24 de julho de 2014.

Isaías Lopes da Cunha
Conselheiro Substituto

TCE-MT responde à consulta sobre honorários advocatícios

Os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais, vencidas pelo poder público, pertencem à Fazenda Pública, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.527/97, devendo ser apropriados como receita orçamentária pelos respectivos entes, sendo possível, contudo, a destinação direta ou indireta da receita, ou parte dela, aos advogados públicos, estes considerados aqueles que possuem vínculo funcional de natureza estatutária ou celetista com a Administração Pública, desde que haja lei (*stricto sensu*) local do próprio ente disciplinando a matéria, não se aplicando a esses servidores as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94.

O entendimento é do Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao julgar processo de consulta da Prefeitura de Tangará da Serra. A relatora do processo, conselheira substituta Jaqueline Jacobsen, informou ainda que, para os advogados contratados a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência depende de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

“Os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais vencidas pelo poder público pertencem à Fazenda Pública”



Cons. Substituta
Jaqueline Maria Jacobsen

Resolução de Consulta nº 07/2012

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 3.459-2/2012

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve por maioria, acompanhando o voto da relatora e de acordo com o Parecer nº 852/2012, do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: a) os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais vencidas pelo poder público pertencem à Fazenda Pública, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.527/97, devendo serem apropriados como receita orçamentária pelos respectivos entes, sendo possível,

contudo, a destinação direta ou indireta da receita ou parte dela, aos advogados públicos, estes considerados aqueles que possuem vínculo funcional de natureza estatutária ou celetista com a Administração Pública, desde que haja lei (*stricto sensu*) local do próprio ente disciplinando a matéria, não se aplicando a esses servidores as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94; e b) para os advogados contratados, a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência depende de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, que votaram acompanhando o voto da relatora. Participou ainda do julgamento o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, em substituição ao conselheiro Humberto Bosaipo, conforme artigo 104, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 14/2007, que acompanhou o voto da relatora.

Vencido, o conselheiro substituto Isaías Lopes da Cunha, que estava substituindo o conselheiro Waldir Júlio Teis, o qual divergiu do voto da relatora.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Alisson Carvalho de Alencar.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 006/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Saturnino Masson, prefeito municipal de Tangará da Serra, às fls. 02 e 03 -TC, indagando sobre a possibilidade de pagamento de honorários de sucumbência aos advogados que são empregados do município, nos seguintes termos:

É possível o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados empregados dos municípios?

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232 da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada, em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

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

2. DO MÉRITO

A indagação trata da possibilidade de pagamento de honorários de sucumbência aos advogados que são empregados dos municípios.

É importante ressaltar que este Tribunal de Contas ainda não possui prejulgados que contemplem o questionamento formulado.

Preliminarmente é preciso destacar que a profissão de advogado foi regulamentada pela Lei nº 8.906, de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Segundo essa lei, os integrantes da advocacia pública, assim entendidos os que exercem atividades de advocacia no âmbito da União, Estados e Municípios, também se submetem aos ditames do Estatuto da Advocacia, por expressa previsão legal do seu artigo 3º, § 1º, a seguir transcrito:

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Os honorários de sucumbência, segundo as disposições do Estatuto da Advocacia, são direitos que pertencem ao advogado e não à parte, conforme se depreende dos artigos 22 e 23, transcritos a seguir:

Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Noutro sentido, quando não se tratar de advogado profissional liberal autônomo, mas de advogados empregados, tem aplicação o artigo 21 do Estatuto da Advocacia, que dispõe que os honorários de sucumbência são a estes devidos, *in verbis*:

TÍTULO I – Da Advocacia

[...]

Capítulo V – Do Advogado Empregado

[...]

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Todavia, o artigo 4º da Lei Federal nº 9.527/97 excluiu a aplicação do artigo 21, do Estatuto da Advocacia, quando se tratar da Administração Pública federal, estadual e municipal, nos seguintes termos:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Nesse rastro, é oportuno evidenciar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem no sentido de que os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade, conforme se infere do seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. TÍTULO JUDICIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS NOS EMBARGOS À EXECUÇÃO JULGADOS PROCEDENTES EM FAVOR DE MUNICÍPIO. TITULARIDADE DA VERBA. ART. 23 DA Lei Nº 8.906/94. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SUPOSTA OFENSA AO ART. 1.009 DO CC/1916. NÃO OCORRÊNCIA. COMPENSAÇÃO DOS HONORÁRIOS COM O CRÉDITO OBJETO DA EXECUÇÃO PROMOVIDA CONTRA A MUNICIPALIDADE. POSSIBILIDADE. DISSÍDIO PRETORIANO INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 13 E 83 DO STJ. PRECEDENTES.

1. A questão controvertida consiste em saber se o procurador municipal, na condição de representante judicial do município, tem direito autônomo aos

honorários advocatícios de sucumbência fixados nos embargos à execução e, por consequência, se é admissível a compensação da verba honorária com o débito da municipalidade objeto da execução.

2. É inadmissível, por falta de prequestionamento, o exame da suposta ofensa ao art. 23 da Lei nº 8.906/94. Aplicação das Súmulas 282 e 356 STF.

3. Os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade. Logo, é legítima a compensação determinada pelo juízo de origem.

[...]

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido¹. (grifo nosso).

Pela interpretação do julgado apresentado, não é possível conceder natureza privada à verba paga a título de sucumbência e recolhida nestes termos aos cofres públicos. Pelo contrário, ao ingressar nos cofres públicos, tornam-se necessariamente receita pública do ente.

Para o STJ somente é possível a percepção de verba de honorários de sucumbência, por parte de advogados públicos, quando houver legislação local disciplinando a respeito, conforme se depreende do julgado a seguir transcrito:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR QUE OBJETIVA O RESSARCIMENTO AOS COFRES PÚBLICOS MUNICIPAIS DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PERCEBIDOS PELOS PROCURADORES MUNICIPAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE JULGA PROCEDENTE, EM PARTE, O PEDIDO, EM VIRTUDE DE HAVER LEGISLAÇÃO ESTADUAL (DECRETO MUNICIPAL) QUE AUTORIZA O PERCEBIMENTO DE PARTE DOS VALORES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 131 E 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 23 DA LEI Nº. 8.906/94. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 2º, § 2º, DA LICC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO². (grifo nosso).

No âmbito dos Tribunais de Contas não há um entendimento uniforme sobre a matéria em apreço.

¹ REsp 668.586/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 23/10/2006, p. 260.

² REsp. 1.101.387 – SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe. 14/06/2010.

Os Tribunais de Contas dos Estados de Santa Catarina e Rondônia manifestaram-se pela impossibilidade de pagamento dos honorários sucumbenciais aos advogados dos entes públicos. Já os Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e São Paulo entendem ser possível o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados dos entes públicos, conforme se depreende dos seguintes julgados:

Prejulgado 1.740 – TCE-SC, publicado em 11/01/2006.

1. Os advogados ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, bem como aqueles nomeados para cargo de confiança não podem perceber os honorários de sucumbência previstos pelo art. 21 da Lei nº 8.906/94, tendo em vista que, a teor do art. 4º da Lei Federal nº 9.527/97, tais dispositivos do Estatuto dos Advogados são inaplicáveis aos servidores públicos regidos por um regime jurídico específico, da Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

2. Nos casos acima citados os honorários de sucumbência devem ingressar nos cofres públicos, na forma legalmente estatuída.

3. Com relação aos advogados contratados para prestação de serviços ao Município, através do processo licitatório prévio nos termos do que preceitua a Lei Federal nº 8666/93, o recebimento pelos mesmos dos honorários de sucumbência dependerá do tipo de pagamento estipulado no termo contratual. Caso seja celebrado o contrato ad exitum (contrato de risco), poderá o Município fixar como forma de pagamento os valores concernentes aos honorários de sucumbência. (grifo nosso).

Prejulgado 1.982 – TCE-SC, publicado em 16/06/2003.

1. Nos termos do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.906/94, os servidores dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas, seja no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, a cujos cargos correspondem as atividades de advocacia, se submetem ao regime instituído pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, mas são regidos pelas normas estipendiárias específicas dos servidores de cada esfera de Poder. [...]

3. As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906 (Estatuto da Advocacia), de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal

e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e sociedades de economia mista, a teor do art. 4º da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.
4. Considerando o que dispõe o art. 4º da Lei Federal nº 9.527/97, e o fato de a legislação federal ser hierarquicamente superior à legislação municipal, os arts. 4º, 5º, 6º e 9º, da Lei Municipal nº 3.387/96 encontram-se tacitamente revogados. (grifo nosso).

Parecer Prévio nº 24/2006 TCE-RO

É defeso aos advogados públicos, assim considerados aqueles que exercem suas funções em defesa da Administração Pública Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo poder público, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, **beneficiarem-se pessoalmente dos honorários de sucumbência, por contrariar o disposto no artigo 4º da Lei Federal nº 9.527/97,** bem como aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, a que alude o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. (grifo nosso).

Acórdão nº 803/2008 TCE-PR

Ementa: Consulta – questionamento acerca da possibilidade de que os procuradores do Estado e advogados do quadro especial recebam honorários de sucumbência – Possibilidade, desde que exista lei local – no Estado do Paraná os procuradores têm a lei do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado – os advogados possuem apenas um decreto – impossibilidade de receber honorários apenas com fundamentação em decreto – possibilidade de os procuradores receberem o prêmio de produtividade, em face da existência de critérios objetivos – necessidade de implementação de remuneração por meio de subsídios. (grifo nosso).

TC. 017257/026/06-SP, publicado no DOE em 01/04/2009

E como ressaltado por SDG, esta Casa coleciona inúmeras decisões em torno do cabimento do repasse da verba de sucumbência aos procuradores municipais nas causas em que atuarem, porque esta decorre de imposição legal (expressamente disciplinada na Lei nº 8906/94) e, por serem despendidas pela parte vencida no litígio, não configurarem despesas suportadas pelo município. Além disso, decisão acolhida pelo Conselho Superior do Ministério Público não encontrou irregularidade no Decreto Municipal nº 6.550/03, que dispõe sobre a distribuição de honorários advocatícios no âmbito municipal.

Retomando-se à análise do art. 21 da Lei nº 8.906/94, percebe-se que o termo “advogados empregados” foi aplicado de forma genérica para designar qualquer espécie de vínculo de emprego profissional, seja ele celetista ou estatutário.

Assim, no âmbito da Administração Pública direta ou indireta, podem ocorrer as seguintes situações:

- a) advogados com vínculo estatutário, são os regidos pelo Estatuto do Servidor Público do ente federado;
- b) advogados celetistas, são os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Abrangem os advogados das empresas públicas, das sociedades de economia mista, bem como os contratados no regime de emprego público até o advento da Medida Cautelar na ADI 2135-4 de 14/08/2007;
- c) advogados contratados para prestação de serviços advocatícios, por meio de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, as disposições introduzidas pelo art. 4º da Lei nº 9.527/97 abarcam aqueles advogados que se enquadram nas alíneas “a” e “b”, descritas acima, ou seja, os advogados estatutários e celetistas.

No caso dos advogados contratados para prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência dependerá de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e do respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

Pelo exposto, ao analisar as disposições legais e jurisprudenciais sobre a matéria, conclui-se que o artigo 4º da Lei nº 9.527/97 – ao afastar as disposições do Capítulo V, do Título I, do Estatuto da OAB aos advogados públicos – não vedou a percepção de honorários de sucumbência aos referidos profissionais, apenas não os garantiu de forma automática, tal qual está explicitado no art. 21 da Lei nº 8.906/94, que atualmente só vigora para a iniciativa privada.

Constata-se, assim, que o artigo 4º da Lei nº 9.527/97 acabou por vincular à esfera patrimonial das entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal as receitas provindas da percepção de honorários sucumbenciais havidas em demandas judiciais por elas vencidas.

Estas receitas traduzem-se em recursos eventuais e livres de quaisquer formas de afetação, po-

dendo o produto de sua arrecadação ser carreado para a promoção de qualquer atividade ou política, inclusive para a promoção de melhorias nas condições remuneratórias e estruturais de procuradorias jurídicas.

Dessa forma, poderá as pessoas jurídicas estampadas o artigo 4º da Lei nº 9.527/97, especificamente os Estados e Municípios, aplicar os recursos oriundos de honorários sucumbenciais, de acordo com as suas próprias orientações e políticas orçamentária, financeira e administrativa, nos termos dos artigos 24, 30 e 165 da CF/88.

Nesse sentido, os Estados e os Municípios, exercitando a prerrogativa constitucional descrita no artigo 39 da CF/88³, poderão estabelecer, por meio de lei, política diferenciada de remuneração e/ou incentivos para seus advogados públicos.

Poderão, ainda, criar programas ou fundos específicos para proporcionar o aparelhamento e a qualificação dos seus advogados.

Conclui-se, portanto, que é possível ao ente federado, do alto de sua autonomia legislativa, disciplinar, por meio de lei específica, o destino e a aplicação das receitas oriundas de honorários advocatícios de sucumbência.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, a título de exemplo, os honorários de sucumbência, quando vencedor a Fazenda estadual, pertencem ao próprio Estado, que os destina, nos termos do artigo 120 a 122 da Lei Complementar nº 111/2002 ao Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus), in verbis:

Art. 120. O Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus) é constituído pelos seguintes recursos:

I – honorários advocatícios fixados a qualquer título, em favor do Estado;

II – taxas e outros emolumentos cobrados pelos serviços prestados pelos órgãos da Procuradoria-Geral do Estado;

III – outras rendas. (grifo nosso).

Conforme disposto no artigo 122 da Lei Complementar nº 111/2002, alterado pelo artigo 12 da Lei Complementar nº 305/2008, 50% da arrecadação de honorários advocatícios poderá ser repassada aos procuradores do Estado, por meio de

3 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4).

verbas indenizatórias, *literis*:

Art. 122. Os recursos do Funjus destinam-se:

[...]

IX – aperfeiçoamento, atualização e ao aprimoramento jurídico dos Procuradores do Estado estáveis, de caráter indenizatório, correspondente ao subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial, pago semestralmente;

X – pagamento, ao Procurador do Estado em efetivo exercício, de auxílio-transporte, de natureza indenizatória, correspondente a até 30% (trinta por cento) ao mês, do subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial. (inciso revogado pela L. C. 373/2009);

§ 1º Os pagamentos das verbas indenizatórias previstas nos incisos IX e X serão realizados com recursos correspondentes a 50% (cinquenta por cento) da arrecadação das verbas dos honorários advocatícios que compõem o Funjus. (grifo nosso).

Dessa forma, somente é possível ser destinado o produto da arrecadação de honorários de sucumbência aos procuradores municipais se houver lei municipal em sentido formal disciplinando a respeito.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, e considerando que:

- a) não se aplicam as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) aos advogados da União, Estados e Municípios, incluindo suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, por força do artigo 4º da Lei Federal nº 9.527/97;
- b) a percepção, direta ou indireta, dos honorários de sucumbência ou parte deles pelos advogados “empregados” dos entes públicos depende de lei local (em sentido formal) do próprio ente disciplinando a matéria, tendo em vista que o artigo 4º da Lei nº 9.527/97 apenas afasta a incidência do artigo 21 da Lei nº 8.904/94 para a Administração Pública direta e indireta, não vedando disposições em contrário;
- c) para os advogados contratados, a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência dependerá de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no

respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94; e,

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal sobre o assunto, ao julgar o presente processo e concordando este egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº __/2012. Pessoal. Advogados públicos. Percepção de honorários de sucumbência. Possibilidade mediante legislação própria de cada ente federativo. Advogados contratados por meio da Lei de Licitações e Contratos. Destinação dos honorários de sucumbência nos termos dos instrumentos convocatório e contratual.

- a) os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais vencidas pelo poder público pertencem à Fazenda Pública, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.527/97, devendo ser apropriados como receita orçamentária pelos respectivos entes, sendo possível, contudo, a destinação direta ou indireta da receita, ou parte dela, aos advogados públicos, estes considerados aqueles que possuem vínculo funcional de natureza estatutária ou celetista com a Administração Pública, desde que haja lei (*stricto sensu*) local do próprio ente disciplinando a matéria, não se aplicando a esses servidores as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94;
- b) para os advogados contratados, a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência depende de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

Cuiabá-MT, 15 de março de 2012.

Helder Augusto Daltro

Técnico de Controle Público Externo

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 852/2012

1. RELATÓRIO

Versam os autos acerca de consulta subscrita pelo Sr. Saturnino Masson, prefeito municipal de Tangará da Serra, em que objetiva parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado sobre a possibilidade de pagamento de honorários de sucumbência aos advogados que são empregados do município, mediante os seguintes questionamentos:

I – É possível o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados empregados dos municípios?

Os cultos expertos da consultoria técnica manifestaram nos autos segundo os termos propugnados na consulta, face ao preenchimento dos requisitos objetivos e subjetivos do expediente jurídico, bem como acerca da matéria questionada nos autos.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do juízo de admissibilidade da consulta formulada

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

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

Assim, cuida-se de um procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede

de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, eis que se trata do prefeito municipal de Tangará da Serra, cuja legitimação é expressamente prevista no art. 233, inciso II, “a” do RITCE-MT. Portanto, resta preenchido o pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

Além do mais, extraem-se dos autos da consulta marginada a existência de correlação entre a dúvida levantada e a matéria de competência deste E. Tribunal de Contas, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

Convém ressaltar também que os questionamentos foram apresentados em tese e expostos de forma objetiva, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

Feitas tais considerações preliminares, atendidos na integralidade os requisitos previstos no art. 232 do RITCE-MT, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta.

2.2 Do Mérito

Como antes relatado, trata-se de possibilidade de pagamento de sucumbência aos advogados que são empregados dos municípios.

É importante ressaltar que este Tribunal de Contas ainda não possui prejulgados que contemplem o questionamento formulado.

Ademais, essa lei, os integrantes da advocacia pública, assim entendidos os que exercem atividades de advocacia no âmbito da União, Estados e Municípios, também se submetem aos ditames do Estatuto da Advocacia por expressa previsão legal do seu artigo 3º, § 1º, que assim diz:

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogados são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

§ 1º Exercem atividades de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia Geral

da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e funcional.

Os honorários de sucumbência, segundo as disposições do Estatuto da Advocacia, são direitos que pertencem ao advogado e não à parte, conforme se desprende dos artigos 22 e 23, a seguir transcritos:

Art. 22. A prestação de serviços profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Portanto, quando não se tratar de advogado profissional liberal autônomo, mas de advogados empregados, tem aplicação o artigo 21 do Estatuto da Advocacia, que dispõe que os honorários de sucumbência são a estes devidos, transcrito a seguir:

Art. 21. Nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representada, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados.

Todavia, o artigo 4º da Lei Federal nº 9.527/97 excluiu a aplicação do artigo 21 do Estatuto da Advocacia, quando se trata da Administração Pública federal, estadual e municipal, nos seguintes termos:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Pelo exposto, é oportuno evidenciar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem no sentido de que os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade. (Resp 668.586/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 23/10/2006, p. 260).

Portanto, não é possível conceder natureza privada à verba paga a título de sucumbência e recolhida nestes termos aos cofres públicos. Pelo contrário, ao ingressar nos cofres públicos, torna-se necessariamente receita pública do ente.

Porém, os Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e São Paulo entendem ser possível o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados dos entes públicos.

Ademais, estas receitas traduzem-se em recursos eventuais e livres de quaisquer formas de afetação, podendo o produto de sua arrecadação ser carreado para a promoção de qualquer atividade ou política, inclusive para a promoção de melhorias nas condições remuneratórias e estruturais de procuradorias jurídicas.

Neste diapasão, os Estados e os municípios, exercitando a prerrogativa constitucional descrita no artigo 39 da CF/88, poderão estabelecer, por meio de lei, política diferenciada de remuneração e/ou incentivos para seus advogados públicos.

Por fim, somente é possível ser destinado o produto da arrecadação de honorários de sucumbência aos procuradores municipais se houver lei municipal em sentido formal disciplinando a respeito.

3. CONCLUSÃO

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

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginalizada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela resposta à consulta nos termos expostos no presente parecer, com a sugestão da seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº___/2011. Pessoal. Advogados públicos. Percepção de honorários de sucumbência. Possibilidade mediante legislação própria de cada ente federativo. Advogados contratados por meio da Lei de Licitações e Contratos. Destinação dos honorários de sucumbência nos termos dos instrumentos convocatórios e contratual.

a) os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais vencidas pelo poder público pertencem à Fazenda Pública, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.527/97, devendo ser apropriados como receita orçamentárias pelos respectivos entes, sendo possível, contudo, a destinação direta ou in-

direta da receita, ou parte dela, aos advogados públicos, estes considerados aqueles que possuem vínculo funcional de natureza estatutária ou celetista com a Administração Pública, desde que haja lei (*stricto sensu*) local do próprio ente disciplinando a matéria, não se aplicando a esses servidores as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94;

b) para os advogados contratados, a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência depende de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no respectivo instrumen-

to contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

É o Parecer.

Cuiabá-MT, 22 de março de 2012.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Razões do Voto

Preliminarmente, conheço da presente consulta ante a legitimidade do consulente, uma 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.

De outro ponto, verifica-se que a presente consulta discorre sobre a existência de dúvidas quanto à matéria de competência desta Corte. Ademais, o presente questionamento foi apresentado, em tese, portanto, é possível de ser respondido nos termos da legislação específica.

Passando à análise do mérito, indaga o consulente sobre a possibilidade de pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados que são empregados dos municípios.

Inicialmente, cumpre ressaltar que no julgamento dos processos 16545-0/2007 e 4839-9/2011 o Pleno deste Tribunal reconheceu a possibilidade do pagamento dos honorários advocatícios conforme os acórdãos 1049/2008 e 2196/2011. Cito trecho deste último acórdão:

[...]

2) seja estudada a viabilidade de criação de um Fundo Municipal para o registro dos honorários de sucumbência advindos das ações judiciais envolvendo o município em questão, sendo oportuno ressaltar que esses procedimentos são imprescindíveis para distribuir essas verbas de forma imparcial e justa. (grifo nosso).

A matéria ora suscitada sempre foi causadora de calorosos debates no âmbito dos Tribunais pátrios, entretanto, atualmente, a jurisprudência já possui entendimento solidificado no Superior Tribunal de Justiça, que entendeu que a referida verba

honorária ostenta natureza pública, conforme se infere dos julgados trazidos abaixo:

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o ente público, não constituem direito autônomo do procurador judicial, porque integram o patrimônio público da entidade¹. (grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL, PROCURADOR AUTÁRQUICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PATRIMÔNIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INAPLICABILIDADE DO ART. 21 DO ESTATUTO DA OAB. ART. 4º DA LEI Nº 9527/97. [...] A Lei nº 9527/97, em seu art. 4º, estabeleceu que: As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias e fundações instituídas pelo poder público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista”. Noutras palavras, o advogado que atua enquanto servidor público não faz jus aos honorários de sucumbência, os quais não lhe pertencem, mas à própria Administração Pública. **IV** – Precedentes citados: STJ – REsp nº 147221/RS, in DJ de 31/08/1998; STF – RE nº 205787, in DJ de 23/08/2003. **V** – REsp conhecido em parte, porém desprovido². (grifo nosso).

¹ AgRr no Ag. 824399/GO, Rel: Ministro Arnaldo Esteves de Lima, 5ª Turma, DJ 21/05/2007, p. 611.

² Recurso Especial nº 623.038/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma, J. 18/10/2005.

Nesse norte, registre-se que no voto condutor do precedente acima invocado assentou o douto ministro relator:

O advogado que atua, enquanto servidor público, não faz jus aos honorários de sucumbência, os quais não lhe pertencem, mas à própria administração pública [...] No particular relevo o parecer ministerial: “Nos lindes da questão, esta Colenda Corte Superior de Justiça decidiu no sentido de que diversamente do demandante privado vencedor, quando os honorários profissionais, de regra, constituem direito patrimonial do advogado, tratando-se de ente estatal, não pertencem ao seu procurador ou representante judicial. Os honorários advenientes integram o patrimônio público”. (grifo nosso).

Em sentido idêntico, se manifestaram os Tribunais de Contas da Paraíba, Rondônia e Santa Catarina, *verbis*:

Prejulgado 1.740 – TCE-SC, publicado em 11/01/2006.

1. Os advogados ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, bem como aqueles nomeados para cargo de confiança não podem perceber os honorários de sucumbência previstos pelo art. 21 da Lei nº 8.906/94, tendo em vista que, a teor do art. 4º da Lei Federal nº 9.527/97, tais dispositivos do Estatuto dos Advogados são inaplicáveis aos servidores públicos regidos por um regime jurídico específico, da Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista. 2. Nos casos acima citados os honorários de sucumbência devem ingressar nos cofres públicos, na forma legalmente estatuída. 3. Com relação aos advogados contratados para prestação de serviços ao Município, através do processo licitatório prévio nos termos do que preceitua a Lei Federal nº 8666/93, o recebimento pelos mesmos dos honorários de sucumbência dependerá do tipo de pagamento estipulado no termo contratual. Caso seja celebrado o contrato ad exitum (contrato de risco), poderá o Município fixar como forma de pagamento os valores concernentes aos honorários de sucumbência. (grifo nosso).

Prejulgado 1.982 – TCE-SC, publicado em 16/06/2003.

1. Nos termos do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.906/94, os servidores dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas, seja no âmbito

federal, estadual, distrital ou municipal, a cujos cargos correspondem as atividades de advocacia, se submetem ao regime instituído pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, mas são regidos pelas normas estipendiárias específicas dos servidores de cada esfera de Poder.

[...]

3. As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906 (Estatuto da Advocacia), de 04 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e sociedades de economia mista, a teor do art. 4º da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. 4. Considerando o que dispõe o art. 4º da Lei Federal nº 9.527/97, e o fato de a legislação federal ser hierarquicamente superior à legislação municipal, os arts. 4º, 5º, 6º e 9º da Lei Municipal nº 3.387/96 encontram-se tacitamente revogados. (grifo nosso).

Parecer Prévio nº 24/2006 TCE-RO

É defeso aos advogados públicos, assim considerados aqueles que exercem suas funções em defesa da Administração Pública Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo poder público, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, beneficiarem-se pessoalmente dos honorários de sucumbência, por contrariar o disposto no artigo 4º, da Lei Federal nº 9.527/97, bem como aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, a que alude o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal”. (grifo nosso).

O advogado que atua, enquanto servidor público, não faz jus aos honorários de sucumbência, os quais não lhe pertencem, mas à própria Administração Pública³. (grifo nosso).

Em exata sintonia é a jurisprudência dominante em nossos Tribunais pátrios, conforme se infere do julgado do TJ-SC, a seguir colacionado:

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PROCURADOR MUNICIPAL. CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO EM SENTIDO ESTRITO. VERBA QUE, POR CONSEQUENTE, DEVE SER DIRECIONADA AO MUNICÍPIO. INAPLICABILIDADE DO

3 Processo TC 07198/2008 – Acórdão APL – TC 507/09.

ART. 21 DO ESTATUTO DA OAB. INTELIGÊNCIA DO ART. 4º DA LEI Nº 9.527/97. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO. Diversamente do demandante privador vencedor, quanto aos honorários profissionais, de regra, constituem direito patrimonial do advogado, tratando de ente estatal, não pertencem ao seu procurador judicial. Os honorários advenientes integram o patrimônio público. (grifo nosso).

Portanto, da leitura dos julgados acima mencionados, percebe-se que o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei Federal nº 8.904/94), em seu art. 21, regulamentou que:

[...] nas causas em que for parte o empregador, ou pessoa por este representado, os honorários de sucumbência são devidos aos advogados empregados. (grifo nosso).

Porém, a Lei Federal nº 9527/97 estatuiu exatamente o contrário, vejamos:

Art. 4º As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Nessa linha de raciocínio, conclui-se que o citado art. 21, por estar inserido no Capítulo V, Título I, do enfatizado Estatuto Advocatício, não se aplica à Fazenda Pública (*lato sensu*). Logo, os honorários profissionais, ora em debate, não integram o patrimônio privado dos procuradores e, sim, compõem os recursos públicos do Estado, bem por isso, o Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 205787/RS, consignou:

[...] Honorários de sucumbência: advogado servidor de autarquia: os honorários reverterem em favor desta. Lei nº 8.906, de 1994 – Art. 21. Lei nº 9527/1997, Art. 4º. Agravo não provido.

Por outro lado, conforme muito bem explanado pela equipe técnica, no âmbito da Administração Pública direta ou indireta podem ocorrer as seguintes situações:

a) advogados com vínculo estatutário são os regidos pelo Estatuto do Servidor Público do ente federado;

b) advogados celetistas são os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Abrangem os advogados das empresas públicas, das sociedades de economia mista, bem como os contratados no regime de emprego público até o advento da Medida Cautelar na ADI 2135-4, de 14/08/2007;

c) advogados contratados para prestação de serviços advocatícios por meio de licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93. Desta forma, as disposições introduzidas pelo art. 4º da Lei nº 9.527/97 abarcam aqueles advogados que se enquadram nas alíneas “a” e “b”, descritas acima, ou seja, os advogados estatutários e celetistas. (grifo nosso).

Percebe-se que, no caso dos advogados contratados para prestação de serviços advocatícios por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência deverá estar previamente contida no instrumento convocatório do certame e do respectivo termo contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

Nesse diapasão, constata-se que, ao analisar as disposições legais e jurisprudenciais sobre a matéria, conclui-se que o artigo 4º da Lei nº 9.527/97 – ao afastar as disposições do Capítulo V, do Título I, do Estatuto da OAB aos advogados públicos – **não vedou a percepção de honorários de sucumbência aos referidos profissionais, apenas não os garantiu de forma automática, tal qual está explicitado no art. 21 da Lei nº 8.906/94**, que atualmente só vigora para a iniciativa privada. Assim, temos que o artigo 4º da Lei nº 9.527/97 acabou por vincular à esfera patrimonial das entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal, as receitas provindas da percepção de honorários sucumbenciais havidas em demandas judiciais por elas vencidas.

Essas receitas traduzem-se em recursos eventuais e livres de quaisquer formas de afetação, podendo o produto de sua arrecadação ser carreado para a promoção de qualquer atividade administrativa ou política, inclusive para a promoção de melhorias nas condições remuneratórias e estruturais de procuradorias jurídicas.

Nessa mesma linha, conforme o parecer ministerial 852/2012:

[...] os Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e de São Paulo entendem ser possível o pagamento de honorários de sucumbência aos advogados dos entes públicos.

Transcrevo trecho do Acórdão nº 803/08, do processo nº. 1319-6/08, publicado no AOTC nº 157 de 11/07/2008 do TCE-PR, da relatoria do Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães:

[...] por unanimidade, responder à consulta no sentido da possibilidade do rateio dos honorários de sucumbência, desde que haja lei local [...]

Contudo, penso que poderão as pessoas jurídicas nominadas no artigo 4º da Lei nº 9.527/97, mais precisamente os Estados e municípios, aplicar os recursos oriundos de honorários sucumbenciais de acordo com as suas próprias orientações e políticas orçamentária, financeira e administrativa, nos termos dos artigos 24, 30 e 165 da CF/88.

Ademais, os Estados e os municípios, exercitando a prerrogativa constitucional descrita no artigo 39 da CF/88, podem e devem criar ou estabelecer, obrigatoriamente por meio de lei, política diferenciada de remuneração e/ou incentivos para seus advogados públicos.

Ou seja, poderão, ainda, criar programas ou fundos específicos para proporcionar o aparelhamento e a qualificação dos seus advogados.

Conclui-se, portanto, que é possível ao ente federado, do alto de sua autonomia legislativa, disciplinar, por meio de lei específica, o destino e a aplicação das receitas oriundas de honorários advocatícios de sucumbência.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, a título de exemplo, os honorários de sucumbência, quando vencedor é a Fazenda estadual, pertencem ao próprio Estado, que os destina, nos termos dos artigos 120 a 122, da Lei Complementar nº 111/2002, ao Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus), *in verbis*:

Art. 120. O Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado (Funjus) é constituído pelos seguintes recursos:

I – honorários advocatícios fixados a qualquer título, em favor do Estado;

II – taxas e outros emolumentos cobrados pelos serviços prestados pelos órgãos da Procuradoria-Geral do Estado;

III – outras rendas. (grifo nosso).

Conforme disposto no artigo 122 da Lei Complementar nº 111/2002, alterado pelo artigo 12 da Lei Complementar nº 305/2008, 50% da arrecadação de honorários advocatícios poderá ser repassada aos procuradores do Estado por meio de verbas indenizatórias, *literis*:

Art. 122. Os recursos do Funjus destinam-se: [...]

IX – aperfeiçoamento, atualização e ao aprimoramento jurídico dos Procuradores do Estado estáveis, de caráter indenizatório, correspondente ao subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial, pago semestralmente;

X – pagamento, ao Procurador do Estado em efetivo exercício, de auxílio transporte, de natureza indenizatória, correspondente a até 30% (trinta por cento) ao mês, do subsídio do Procurador do Estado de Classe Especial. (inciso revogado pela L. C. 373/2009);

§ 1º Os pagamentos das verbas indenizatórias previstas nos incisos IX e X serão realizados com recursos correspondentes a 50% (cinquenta por cento) da arrecadação das verbas dos honorários advocatícios que compõem o Funjus. (grifo nosso).

Nesse diapasão, somente é possível ser destinado o produto da arrecadação de honorários de sucumbência aos procuradores municipais se houver lei municipal em sentido formal disciplinando a respeito.

Portanto, com base na robusta argumentação técnico-jurídica constante da excelente manifestação exarada pela consultoria técnica, lastreada em diversos julgados colacionados a presente e, em consonância com o parecer ministerial, acolho na íntegra o Parecer Técnico nº 006/2012, devendo ser aprovada a resolução de consulta nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2012. Pessoal. Advogados públicos. Percepção de honorários de sucumbência. Possibilidade mediante legislação própria de cada ente federativo. Advogados contratados por meio da Lei de Licitações e Contratos. Destinação dos honorários de sucumbência nos termos dos instrumentos convocatório e contratual.

a) os honorários advocatícios sucumbenciais havidos em demandas judiciais vencidas pelo Poder Público pertencem à Fazenda Pública, nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.527/97, devendo ser apropriados como receita orçamentária pelos respectivos entes, sendo possível, contudo, a destinação direta ou indireta da receita, ou parte dela, aos advogados públicos, estes considerados aqueles que possuem vínculo funcional de natureza estatutária ou celetista com a Administração Pública, desde que haja lei (*stricto sensu*) local do próprio ente disciplinando a matéria, não se aplicando a esses servidores as disposições do artigo 21 da Lei nº 8.906/94;

b) para os advogados contratados, a fim de prestação de serviços advocatícios, por meio de prévio processo licitatório, a percepção de honorários de sucumbência depende de previsão expressa no instrumento convocatório do certame e no respectivo instrumento contratual, podendo ser entabulado nos contratos de risco, conforme interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93, c/c arts. 22 e 23 da Lei nº 8.906/94.

DISPOSITIVO

Isto posto, acolho o Parecer nº 852/2012, emitido pelo Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida, em tese, nos termos deste voto, bem como da íntegra do parecer da consultoria técnica, a título de orientação ao consulente, voto, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos, nos termos que se seguem.

É como voto.

Cuiabá-MT, 15 de maio de 2012.

Jaqueline Jacobsen Marques

Conselheira Substituta Relatora

Órgãos públicos são obrigados a criar canal de comunicação com sociedade



Cons. Substituto
Moisés Maciel

“O Pleno explicou que não há requisitos que eximam qualquer órgão da Administração Pública de ouvir o cidadão e de instituir um canal de comunicação”

Todos os Poderes e órgãos da Administração Pública estão obrigados a criar um canal de comunicação com a sociedade que permita a participação do cidadão na gestão pública. A determinação, prevista no artigo 37 da Constituição da República, fundamentou a resposta à consulta apresentada pela Câmara de Querência. O relator original do processo, conselheiro substituto Moisés Maciel, acolheu o voto-vista do conselheiro Valter Albano e o processo foi aprovado por unanimidade na sessão do dia 29/04.

De acordo com o Tribunal Pleno, a Administração Pública é obrigada a ouvir as reclamações e as denúncias do cidadão e a adotar as providências cabíveis. Da mesma forma, estão obrigados, por determinação da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/11) e recomendação do TCE-MT, a assegurar o acesso às informações públicas, como prevê a Constituição Federal.

A Resolução Normativa nº 07/2014 explica que não há requisitos que eximam qualquer Poder ou órgão da Administração Pública de ouvir o cidadão e de instituir um canal de comunicação. Entretanto, a criação obrigatória não implica, necessariamente, aumento de despesas ou de infraestrutura, da mesma forma que não significa a criação de cargo ou de unidade específica. É recomendável que o canal de comunicação com a sociedade e o de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) sejam viabilizados por meio de sistema de ouvidorias.

Resolução de Consulta nº 7/2014 – TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 3.439-8/2014

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, que acolheu o voto-vista do Conselheiro Valter Albano, e de acordo com o Parecer nº 582/2014 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

EMENTA: 1) a criação de canais de comunicação da Administração Pública com a sociedade deve ser viabilizada por meio do sistema de ouvidorias; e, 2) a criação de canal de comunicação não implica,

necessariamente, aumento de despesas ou de infraestrutura ou a criação de cargo ou de unidade específica e isolada dentro do Poder ou órgão. **Encaminhe-se** ao consulente cópia do inteiro teor desta decisão, disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

O voto-vista do conselheiro Valter Albano foi lido pelo conselheiro substituto Luiz Henrique Lima.

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.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 13/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor João César da Silva Rodrigues, presidente da Câmara Municipal de Querência, MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a obrigatoriedade ou não de as pequenas Câmaras municipais criarem ouvidorias e, se obrigadas, quais seriam os requisitos para isentá-las do encargo, nos seguintes termos:

No que tange à criação das ouvidorias no âmbito municipal, qual a obrigatoriedade da criação destas ouvidorias para Câmaras municipais de pequenos municípios?

Considerando que a criação destas ouvidorias irá onerar os cofres públicos com novas contratações e falta de espaço físico, quais os requisitos necessários para isentar as Câmaras municipais de pequenos municípios desta criação?

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).

2. DO MÉRITO

Na presente consulta, em suma, o consulente pretende saber desta Corte de Contas se é obrigatória a criação de ouvidorias nas Câmaras municipais, e, se há possibilidade de isentar esses órgãos de tal encargo, quando se tratar de pequenos municípios.

Inicialmente é conveniente destacar que as ouvidorias, enquanto organismos responsáveis por receber manifestações, reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos, instituições, entidades, agentes públicos (servidores e políticos),

quanto aos serviços e atendimentos prestados por determinado órgão ou entidade, exercem imprescindível papel de integração da sociedade com o poder público.

As ouvidorias são, portanto, um legítimo canal que viabiliza a comunicação entre o cidadão e o poder público, concretizando a possibilidade do exercício ao direito constitucional de petição e de participação social, previstos no inciso XXXIII do artigo 5º e inciso I do § 3º do artigo 37, todos da CF/88, *literis*:

Art. 5º [...]:

[...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

Art. 37. [...] :

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifo nosso).

Aliás, é importante salientar que as funções desincumbidas pelas ouvidorias são tão imprescindíveis à Administração Pública que existe proposta de Emenda Constitucional (EC nº 45/2009)¹ tramitando no Congresso Nacional, inclusive com parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no sentido de fazer incluí-las na estrutura do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes termos:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

¹ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93534>.

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

Art. 37.

[...]

XXIII – as atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controle, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma da lei. [...] (NR). (grifo nosso).

Feitas essas considerações, constata-se que as ouvidorias contribuem de forma ativa e vital para a transparência, publicidade, zelo e melhoria dos atos estatais e da própria Administração Pública, tendo em vista que viabiliza a participação proativa da sociedade.

Neste contexto, é fundamental evidenciar que em paralelo ao exercício do direito à participação social, materializado e instrumentalizado por meio do funcionamento das ouvidorias, a Carta Magna ainda garante ao cidadão o pleno exercício ao direito à informação, conforme dispõem seus seguintes dispositivos:

Art. 37. [...] :

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

Art. 216. [...] :

[...]

§ 2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (grifou-se).

Neste rastro, é importante mencionar que a regulamentação do direito ao acesso à informação, em cumprimento aos mandamentos constitucionais acima citados, foi dada por meio da Lei Nacional nº 12.527/2011 (LAI).

Essa lei estabelece os procedimentos que devem ser observados por todos os entes federados, alcan-

çando todos os seus Poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, com o objetivo precípuo de garantir aos cidadãos o exercício ao direito à informação, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifou-se).

A LAI dispõe, ainda, que os órgãos, entidades e instituições a ela submissos, devem, a fim de instrumentalizar e materializar o direito ao acesso à informação, implementar o seu respectivo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), conforme prevê o artigo 9º da lei, *verbis*:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a)** atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b)** informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c)** protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Nestes termos, o SIC pode ser definido como uma unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público em geral, competindo-lhe²:

- I.** o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação;

² Disposições do Decreto Federal nº 7.724/2012.

- II. o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; e
- III. o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Pelo exposto, constata-se que para a efetivação e materialização dos direitos constitucionais ao acesso à informação e à participação social devem estar disponíveis à cidadania dois instrumentos/canais distintos e complementares entre si, quais sejam: as ouvidorias e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

Neste rastro, com o intuito de auxiliar a Administração Pública mato-grossense, este Tribunal de Contas editou a Resolução Normativa nº 25/2012, que aprovou o “Guia para Implementação da Lei de Acesso à Informação e Criação das Ouvidorias dos Municípios”, apresentou modelos de atos legislativos e estabeleceu prazos para a efetiva implementação da LAI e para a criação das ouvidorias.

Assim, de acordo com a Resolução Normativa nº 25/2012, esta Corte de Contas recomendou aos Poderes, órgãos e entidades do Estado e dos municípios de Mato Grosso, que ainda não tenham implantado a LAI e criado as respectivas ouvidorias, que o façam mediante ato normativo formal, observando as recomendações e os prazos apresentados no guia mencionado.

Neste sentido, citam-se as seguintes disposições da Resolução Normativa nº 25/2012:

Art. 1º Aprovar o “Guia para Implementação da Lei de Acesso à Informação e Criação das Ouvidorias dos Municípios” anexo a esta resolução, da qual passa a fazer parte integrante.

Art. 2º Recomendar aos Poderes, órgãos e entidades do Estado e dos Municípios de Mato Grosso, que ainda não tenham implantado a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, que o façam mediante ato normativo formal, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo 1º.

Art. 3º A aplicabilidade da Resolução Normativa abrange os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as instituições autônomas como o Ministério Público e a Defensoria, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

Art. 4º As normas estabelecidas nesta Resolução não eximem os Poderes, instituições, órgãos e entidades de observarem os demais dispositivos da Lei nº 12.527/2011 e legislação vigente, quando da execução das respectivas atividades.

Art. 5º Os procedimentos a que se refere o Guia deverão ser concluídos até 31 de dezembro de 2013, de acordo com o cronograma estipulado a seguir: [...]. (grifou-se).

Nesta senda, observa-se que a recomendação do Tribunal de Contas se refere à regulamentação formal e não à implantação da LAI, pois isto é uma obrigação decorrente da própria lei, conforme previsão expressa do seu artigo 45, *literis*:

Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Em face de toda a legislação acima citada, constata-se que a implementação do direito ao acesso à informação e da participação social, materializada e instrumentalizada por meio do SIC e da ouvidoria, respectivamente, deve ser realizada por todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as instituições autônomas como o Ministério Público e a Defensoria, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado e municípios de Mato Grosso.

Importante salientar, ainda, que no guia, aprovado pela Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012, restou apresentado em várias oportunidades que o ambiente de funcionamento do SIC e da ouvidoria poderá ser compartilhado, vinculando-se as atribuições do sistema à ouvidoria, conforme, por exemplo, se depreende da seguinte previsão constante do modelo legislativo proposto no documento:

ANEXO I – Minuta de Normatização da Lei de Acesso à Informação

PROJETO DE LEI nº __/2012

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e dá outras providências.

[...]

Art. 5º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I – criação de Serviço de Informações ao Cidadão, vinculado à Ouvidoria do Estado (ou Município) de..., em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. (grifou-se).

Desta forma, já adentrando às indagações do consulente, os órgãos dos Poderes Legislativos municipais, que são as Câmaras de Vereadores, devem, em regra, implementar seu próprio Sistema de Informação ao Cidadão e sua própria ouvidoria, independentemente do seu porte e da disponibilidade de seus recursos humanos e materiais.

Entende-se que essa obrigação individualizada, por Poder, é a administrativamente ideal, pois favorece a preservação da independência funcional e autonomia entre os Poderes, evitando conflitos e usos pessoais e/ou políticos da ouvidoria.

Todavia, no que pertine à criação das ouvidorias nas Câmaras de Vereadores, mormente aquelas que não dispõem de suficiente estrutura administrativa e apresentem escassos recursos materiais e humanos, e, em privilégio aos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, defende-se ser possível, excepcionalmente, a criação de uma ouvidoria que funcione para todos os Poderes municipais.

Aliás, sob justificativa semelhante, este Tribunal de Contas já se manifestou em sede de consulta sobre a possibilidade de serem instituídas Unidades Centrais do Sistema de Controle Interno que funcionem para ambos os Poderes municipais, conforme o seguinte prejulgado:

Resolução de Consulta nº 29/2010 (DOE, 07/05/2010). Controle Interno. Obrigatoriedade de implantação do Sistema de Controle Interno. Possibilidade de utilização da mesma Unidade de Controle Interno pelos Poderes. Previsão legal. Responsabilidade do Legislativo em revogar a lei, se a unidade for omissa.

- 1) Os Poderes Executivo e Legislativo municipais têm o dever de organizar, cada qual, o seu respectivo sistema de controle interno, por lei, com base nos arts. 2º, 70 e 31 da Constituição Federal.
- 2) Por lei municipal, facultativamente, pode ser autorizada a criação de uma única Unidade de Controle Interno, para atuar como órgão central do Sistema

do Controle Interno Municipal que atenda aos dois Poderes, sob a responsabilidade do Executivo, nos termos da Resolução nº 01/2007/TCE/MT, com base nos princípios da discricionariedade, razoabilidade, economicidade, e predominância do caráter orientativo/preventivo do controle interno.

3) Nessa lei, devem ser estabelecidas as obrigações de cada Poder, em especial a determinação de que o Poder Legislativo, em caso de omissão do Poder Executivo em organizar o Sistema de Controle Interno, deve provocá-lo a fazê-lo, sob pena de responsabilizar-se pela inefetividade do sistema de controle interno do Poder Legislativo municipal.

4) Ainda nesse modelo uno, em caso de omissão reiterada da Unidade de Controle Interno do Executivo em relação aos interesses do Legislativo, cabe proposta de lei para revogar a utilização compartilhada dessa mesma estrutura, sob pena de caracterizar omissão do Legislativo em solucionar a demanda perante este Tribunal de Contas.

Há que se observar, ainda, que o próprio guia aprovado pela Resolução Normativa nº 25/2012 aventa a possibilidade da criação de uma ouvidoria municipal, ou seja, de uma ouvidoria que funcione para todo o município e não para cada Poder isoladamente, conforme se depreende do seguinte trecho do guia:

VI – ROTEIRO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

[...]

3 – Criação das Ouvidorias dos Municípios

A criação das Ouvidorias Municipais é a principal forma de instrumentalização da democracia participativa, por se tratar de um instrumento de participação popular que permite à sociedade ocupar papel protagonista na gestão pública e no controle social do Estado.

Portanto, a Ouvidoria é o legítimo canal que viabiliza a comunicação entre o cidadão e o poder público, concretizando o direito constitucional de petição, previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal.

Logo, é necessária a criação de Ouvidorias no âmbito dos Municípios, conforme modelo apresentado no ANEXO II desse guia, já que estas serão o canal de comunicação direta entre a sociedade e a Administração Municipal, recebendo reclamações, denúncias, sugestões e elogios, de modo a estimular a participação do cidadão no controle e avaliação dos serviços prestados e na gestão dos recursos públicos. (grifou-se).

Isso também é depreendido do modelo de texto normativo inserto no Anexo II do referido guia, que dispõe:

ANEXO II – Minuta de Normatização da Lei de Criação da Ouvidoria

PROJETO DE LEI nº __/2012

Dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Município e dá outras providências.

A Câmara de Vereadores aprova e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Ouvidoria do Município de..., tendo por objetivo assegurar, de modo permanente e eficaz, a preservação dos princípios de legalidade, moralidade e eficiência dos atos dos agentes da Administração Direta e Indireta, inclusive das empresas públicas e sociedades nas quais o Município detenha capital majoritário, e entidades privadas de qualquer natureza que operem com recursos públicos, na prestação de serviços à população. (grifou-se).

Desta forma, a lei de criação da ouvidoria poderá disciplinar, excepcionalmente, seu funcionamento para todo o âmbito municipal, contemplando os Poderes, os órgãos e as entidades da administração direta e indireta.

Assim, neste modelo de ouvidoria una, no âmbito municipal, o texto normativo de criação deverá estabelecer as ações e procedimentos da unidade para cada um dos Poderes, órgãos ou entidades abrangidos, a fim de preservar o correto direcionamento das demandas da sociedade, bem como assegurar o melhor deslinde aos pleitos formulados.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- d)** as ouvidorias são um legítimo canal que viabiliza a comunicação entre o cidadão e o poder público, concretizando a garantia ao direito constitucional de petição e de participação social, previstos no inciso XXXIII do artigo 5º e inciso I do § 3º do artigo 37, todos da CF/88;
- e)** as ouvidorias, enquanto organismos responsáveis por receber manifestações, reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos, instituições, entidades, agentes públicos (servidores e políticos), quanto aos serviços e atendimentos prestados por determinado órgão ou entidade, exercem imprescindível papel de integração da sociedade com o poder

público;

- f)** a Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe sobre a obrigação de criação do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), trazendo, ainda, procedimentos que devem ser observados por todos os entes federados, alcançando todos os seus Poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, com o objetivo precípuo de garantir aos cidadãos o exercício ao direito à informação;
- g)** para a efetivação e materialização dos direitos constitucionais ao acesso à informação e à participação social devem estar disponíveis à cidadania dois instrumentos/canais distintos e complementares entre si, quais sejam: as ouvidorias e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC);
- h)** os Poderes Legislativos municipais devem, em regra, implementar seu próprio Sistema de Informação ao Cidadão e sua própria ouvidoria, nos termos da Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012;
- i)** no guia aprovado pela Resolução Normativa TCE-MT nº 25/2012 restou apresentado em várias oportunidades que o ambiente de funcionamento do SIC e da ouvidoria poderá ser compartilhado, vinculando-se as atribuições do sistema à ouvidoria;
- j)** é possível a criação de uma ouvidoria que funcione para todos os Poderes, órgãos e entidades municipais, em caráter excepcional, mormente naqueles municípios que não dispõem de suficiente estrutura administrativa e apresentem escassos recursos materiais e humanos; e,

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

Resolução de Consulta nº __/2014. Câmara Municipal. Controle Social. Ouvidoria. Obrigatoriedade de criação. Possibilidade excepcional de utilização da mesma ouvidoria pelos órgãos e entidades municipais. Previsão legal.

- a)** Em regra, os Poderes Legislativos municipais devem criar e implementar sua própria ouvidoria, tendo em vista a preservação da independência funcional e autonomia entre os Poderes.

b) Excepcionalmente, sobretudo naqueles municípios de pequeno porte e de reduzidos recursos humanos, em privilégio aos princípios constitucionais da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, poderá ser criada e implementada, mediante lei, uma ouvidoria que funcione para atender a todos os Poderes municipais e seus respectivos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive suas empresas públicas e sociedades nas quais o município detenha capital majoritário, e entidades privadas

de qualquer natureza que operem com recursos públicos municipais.

Cuiabá-MT, 14 de fevereiro de 2014.

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 582/2014

[...]

3. CONCLUSÃO

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

- a) pelo conhecimento da presente consulta, tendo em vista a presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes dos arts. 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT);
- b) pela aprovação da proposta de Resolução de Consulta pelo egrégio Tribunal Pleno, 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, 18 de fevereiro de 2014.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador de Contas

Razões do Voto

Em atenção ao disposto no artigo 236 do Regimento Interno, passo a fazer o juízo de admissibilidade.

Extraem-se dos autos que a consulta ora analisada foi formulada por pessoa legítima, qual seja, o presidente da Câmara Municipal de Querência; há apresentação objetiva da dúvida, a qual foi formulada em tese; e trata-se de matéria de competência desta Corte. Portanto, os pressupostos de admissibilidade estabelecidos pelo artigo 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT), bem como os artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT) foram devidamente preenchidos. Quanto ao mérito, tem-se que a indagação feita pelo consulente visa à resposta sobre a obrigatoriedade de criação de uma ouvidoria pública no âmbito municipal.

Conforme disposto na consulta, tal dúvida surge pelo fato de que a criação desta ouvidoria irá onerar os cofres públicos com novas contratações, e também a falta de espaço físico.

Em primeiro ponto, saliento que a nossa Corte de Contas já se manifestou sobre o tema conforme assenta a Resolução Normativa nº 25/2012, na qual recomendou aos Poderes, órgãos e entidades do Estado e dos municípios de Mato Grosso, que ainda não tenham implantado a Lei de Acesso à Informação e criado as respectivas ouvidorias, que o façam mediante ato normativo formal, observando as recomendações e os prazos apresentados no guia para Implementação da Lei de Acesso à Informação e criação das ouvidorias dos municípios. As ouvidorias públicas no Brasil começaram a ser implantadas, no formato que possuem atualmente,

durante a década de 80. É no cerne do debate e reivindicação pela participação na gestão pública que se insere a discussão sobre a criação de ouvidorias públicas no Brasil, espaços que agiriam no controle do Estado. A primeira experiência na Administração Pública brasileira foi a Ouvidoria Municipal de Curitiba, implantada em 08/03/1986.

Em uma perspectiva de atuação efetiva, as ouvidorias públicas surgem como locus privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida por intermédio de sua influência sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos e a geração de igualdade de oportunidades, permitindo que o cidadão tenha voz e vez dentro da Administração Pública.

Faz-se essencial para o desenvolvimento do trabalho que as ouvidorias possuam autonomia. Designo por autonomia, primeiramente, a existência de lei que disponha sobre o órgão. Depois que a lei garanta estrutura funcional e financeira própria, a exemplo de uma secretaria de governo; que estejam estabelecidos o mandato do ouvidor e as razões para exoneração do cargo e que o período do mandato seja desvinculado do mandato do prefeito.

Caso as Câmaras de Vereadores não disponham de suficiente estrutura administrativa e material, entendendo que a criação de ouvidorias pode ser, excepcionalmente, conjunta com os demais Poderes municipais, em homenagem aos princípios constitucionais da razoabilidade, eficiência e economicidade.

Pelo exposto, entendo como imprescindível a criação de ouvidorias no âmbito da Administração Pública municipal, e em consonância com o Ministério Público de Contas, acato o verbete sugerido pela consultoria técnica, confirmando a jurisprudência estabelecida por este Tribunal de Contas.

Dispositivo da Proposta de Voto

Posto isto, acolho o Parecer Ministerial de nº 582/2014, da lavra do procurador Dr. Getúlio Ve-

lasco Moreira Filho, e VOTO pelo conhecimento da presente consulta formulada pela Câmara Municipal de Querência e, no mérito, que seja respondida nos exatos termos do Parecer da Consultoria Técnica nº 13/2014 e, ainda, pela emissão na consolidação de entendimentos do verbete sugerido pela consultoria, nos seguintes termos:

Resolução da Consulta nº /2014. Câmara municipal. Controle Social. Ouvidoria. Obrigatoriedade de criação. Possibilidade excepcional de utilização da mesma ouvidoria pelos órgãos e entidades municipais. Previsão legal.

a) Em regra, os Poderes Legislativos municipais devem criar e implementar sua própria ouvidoria, tendo em vista a preservação da independência funcional e autonomia entre os Poderes.

b) Excepcionalmente, sobretudo naqueles municípios de pequeno porte e de reduzidos recursos humanos, em privilégio aos princípios constitucionais da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, poderá ser criada e implementada, mediante lei, uma ouvidoria que funcione para atender a todos os poderes municipais e seus respectivos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive suas empresas públicas e sociedades nas quais o município detenha capital majoritário, e entidades privadas de qualquer natureza que operem com recursos públicos municipais.

Determino o envio da presente resolução de consulta à autoridade consulente, após deliberação plenária do egrégio Tribunal Pleno.

Nos termos do artigo 104, I, “d”, do Regimento Interno do TCE-MT, é a proposta de voto.

Cuiabá, 20 de fevereiro de 2013.

Moisés Maciel

Conselheiro Substituto

Voto-Vista

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Querência, questionando, em síntese, se há obrigatoriedade de criação de ouvidoria nas Câmaras municipais de pequenos municípios e quais os requisitos necessários para eximi-las dessa criação.

O voto do relator acompanhou a proposta de ementa da consultoria técnica, no sentido de res-

ponder que, de regra, os Poderes Legislativos devem criar suas próprias ouvidorias, mas que, excepcionalmente, poderá ser criada, por lei, uma única ouvidoria para atender a todos os Poderes e órgãos municipais.

No mesmo sentido foi o voto do conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, com alguns acréscimos na ementa proposta, prevendo: a facultati-

vidade de criação de ouvidoria; a possibilidade de a Câmara Legislativa utilizar a ouvidoria de outro Poder por meio de Termo de Cooperação Técnica; e a possibilidade de utilização da estrutura do SIC da Câmara para funcionar como ouvidoria.

Para melhor formar a minha convicção, pedi e obtive vistas do processo.

Venho me manifestando de forma insistente no sentido de sempre que respondermos às consultas protocoladas neste Tribunal de Contas, que o façamos de forma objetiva. Faço o mesmo neste processo, com breves comentários.

A primeira pergunta do consulente, em outras palavras, é: os Poderes Legislativos de pequenos municípios são obrigados a criar suas próprias ouvidorias?

E respondo objetivamente: todos os Poderes e órgãos da Administração Pública estão obrigados, por força do inciso I do § 3º do artigo 37 da Constituição da República¹, a criar um canal de comunicação com a sociedade, que permita a participação do cidadão na gestão pública. Todos estão obrigados a ouvir² a reclamação, a denúncia do cidadão e a adotar as providências cabíveis.

Da mesma forma, estão obrigados, por determinação da Lei nº 12.527/11 e recomendação deste Tribunal de Contas, a assegurar o direito fundamental de acesso a informações previsto na Constituição da República.

Como bem salientou a consultoria técnica deste Tribunal, em seu parecer, são dois canais obrigatórios e que não se confundem. São distintos e complementares entre si, que efetivam e materializam a participação social e o acesso à informação.

A segunda pergunta questiona quais os requisitos necessários para isentar as Câmaras municipais, carentes de recursos financeiros e de pessoal, da criação de uma ouvidoria.

Em função da resposta dada à pergunta anterior, fácil é a conclusão no sentido de que não há requisitos que eximam qualquer Poder ou órgão da

Administração Pública de ouvir o cidadão e de instituir um canal de intercomunicação.

Ressalte-se, entretanto, que essa criação obrigatória não implica, necessariamente, aumento de despesas ou de infraestrutura; da mesma forma que não significa a criação de cargo ou de unidade específica e isolada dentro do Poder ou órgão. Isso porque é recomendável que ambos os canais – o de comunicação com a sociedade e o de serviço de informação ao cidadão – sejam viabilizados por meio de sistema de ouvidorias.

Dito isso, e concordando com os fundamentos dos votos já proferidos pelos conselheiros substitutos Moisés Maciel e Luiz Carlos Pereira, proponho nova ementa, com o único intuito de restringir a resposta deste Tribunal aos limites dos questionamentos feitos pelo consulente.

VOTO

Diante do exposto, acompanho o voto do conselheiro substituto relator Moisés Maciel, e VOTO no sentido de responder à presente consulta nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA ___/14. Câmara municipal. Controle Social. Obrigatoriedade da instituição de um canal de comunicação com o cidadão. Viabilização por meio de sistema de ouvidoria.

- 1) A criação de canais de comunicação da Administração Pública com a sociedade deve ser viabilizada por meio do sistema de ouvidorias;
- 2) a criação de canal de comunicação não implica, necessariamente, aumento de despesas ou de infraestrutura ou a criação de cargo ou de unidade específica e isolada dentro do Poder ou órgão.

Esse é o voto.

Valter Albano da Silva

Conselheiro

¹ CR/88.

Art. 37. [...].

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

² Daí a origem das palavras ouvidor e ouvidoria: segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, a primeira designa aquele que ouve; e a segunda, o local onde o ouvidor desempenha suas funções.

Não é possível contratação temporária para atividades finalísticas

Não é possível a contratação temporária para suprir atividades permanentes relacionadas às funções de regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços nas agências reguladoras. Trata-se de funções tipicamente estatais, devendo ser realizadas por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público. O tema foi tratado no julgamento do processo de consulta, formulada pela Agência Municipal de Água e Esgotamento Sanitário (Amaes) de Cuiabá, quanto à possibilidade de contratação temporária com a realização de processo seletivo para agentes especializados em áreas específicas de fiscalização.

A consultoria técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso orienta que, para cargos permanentes que desempenham funções fiscalizatórias, entende-se que necessitam de maior rigor para seu provimento, em razão dos interesses protegidos e das consequências administrativas e judiciais que possam advir da atuação desses servidores. Daí porque entende-se não ser possível a contratação temporária para cargos permanentes para o exercício de atividades que atuam com típico poder de polícia, como fiscais sanitários, tributários, ambientais, policiais civil e militar, dentre outros.

O relator do processo, conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira, explica ainda que o alto grau de conhecimento técnico exigido pela legislação dos servidores que devem compor o quadro da Amaes para o desempenho de atividades finalísticas é incompatível com a contratação temporária/precária a ser levada a efeito, mediante processo seletivo simplificado.

“Não é possível contratação temporária para suprir atividades permanentes como fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços”



Cons. Substituto
Ronaldo Ribeiro

Resolução de Consulta nº 05/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.164-0/2013

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando a proposta de voto do relator e de acordo com o Parecer nº 1.477/2013, do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

EMENTA: não é possível a contratação temporária para suprir atividades permanentes relacionadas às funções de regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços nas agências reguladoras, tendo em vista que desempenham funções tipicamente estatais, devendo ser realizadas por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Waldir Júlio Teis,

Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo, os quais acompanharam a proposta de voto apresentada pelo conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral de contas substituto Getúlio Velasco Moreira Filho.

Publique-se.

Parecer da Consultoria Técnica nº 11/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Karla Regina Lavratti, diretora-presidente da Amas-Cuiabá, solicitando manifestação desta Corte de Contas quanto à possibilidade de realização de processo seletivo para agentes especializados em áreas específicas de fiscalização, nos seguintes termos:

Agência Reguladora – Autarquia sob regime especial, com quadro enxuto de servidores, sem cargos efetivos, cuja competência é regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar os referidos serviços da concessionária de serviço público, que necessita de agentes especializados em áreas específicas de fiscalização. Portanto, com base no art. 37, IX, da Constituição Federal, pode a agência reguladora contratar temporariamente para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, condicionada ao encerramento de procedimento de concurso público já iniciado?

Não foram juntados outros documentos aos autos.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, pois a dúvida não foi apresentada em tese, descumprindo, portanto, o disposto no inciso II do artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 02/10/2007).

A situação concreta da consulta assenta-se no fato de que o consulente busca, explicitamente, obter uma manifestação opinativa prévia sobre a possibilidade de realização de processo seletivo

para “agentes especializados em áreas específicas de fiscalização”.

A própria narrativa dos fatos evidenciados no corpo da peça de consulta já demonstra sua concretez, tendo em vista que aduz que “aguarda parecer sobre a resolução da questão” e que a contratação temporária estaria “condicionada ao encerramento do procedimento de concurso público já iniciado”.

Dessa forma, foge à competência desta Corte de Contas a emissão de parecer da natureza que foi solicitada, pois, se assim fosse, se afastaria da sua condição de órgão fiscalizador para assumir a tarefa de assessoramento direto, o que é incompatível com as suas atribuições.

Soma-se a isso o fato de que apreciar o pleito apresentado seria antecipar o resultado das análises a serem realizadas pela equipe técnica deste Tribunal.

Inobstante a impossibilidade de resposta à consulta, devido ao não preenchimento do aludido requisito de admissibilidade (situação concreta), sugere-se, no caso de o conselheiro relator entender pela resposta à consulta, em razão de reconhecimento de relevante interesse público (§ 1º do art. 232 da Resolução 14/2007), que a resposta se restrinja à dúvida sobre a possibilidade de realização de processo seletivo simplificado para exercício de funções em agências reguladoras cujas atividades são exclusivas da área de fiscalização.

Assim, propõe-se a responder a dúvida nos seguintes termos: é legal a contratação temporária por agências reguladoras para suprir funções específicas da área de fiscalização?

2. DO MÉRITO

Inicialmente, traçaremos algumas considerações sobre agências reguladoras e sobre a atuação de seus servidores voltados à atividade fiscalizatória.

Posteriormente, será abordada a possibilidade da realização de processo seletivo para contratação

por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público para cargos permanentes. Por fim, será tratado sobre a legalidade desta forma de contratação para funções que desempenham atividades fiscalizatórias em agências reguladoras.

2.1 Agências Reguladoras

A instituição de agências reguladoras no Brasil decorreu basicamente da transferência ao setor privado de determinadas atividades antes exercidas diretamente pelo poder público, como os serviços de telecomunicações e de fornecimento de energia elétrica. Como tais atividades são estrategicamente importantes para a sociedade, o Estado passou a intervir como órgão regulador e fiscalizador.

Para tanto, criou as denominadas agências reguladoras, que na lição de Marcelo Alexandrino¹:

[...] trata-se de entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da Administração Pública, no mais das vezes instituídas sob a forma de autarquias de regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica, ou de intervir de forma geral sobre relações jurídicas decorrentes destas atividades, que devem atuar com a maior independência possível perante o Poder Executivo e com imparcialidade com relação às partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade).

Apesar de as agências reguladoras terem surgido em função do processo de privatização de serviços públicos, existem atualmente entidades regulando e fiscalizando a exploração de bens públicos, de atividades econômicas, ou mesmo de serviços de interesse público que sempre foram prestados por particulares, independentemente do processo de desestatização ocorrido na década passada, como a saúde.

Nesse contexto, é importante ressaltar que, dentro da função regulatória, assinala Maria Sylvia Di Pietro², podem-se considerar dois tipos de agências reguladoras no direito brasileiro:

a) as que exercem, com base em lei, típico poder de polícia, com a imposição de limitações adminis-

trativas, previstas em lei, fiscalização, repressão; é o caso, por exemplo, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), criada pela Lei nº 9.782, de 26.1.99, da Agência Nacional de Saúde Pública Suplementar (ANS), criada pela Lei nº 9.961, de 28.1.2000, da Agência Nacional de Águas, criada pela Lei nº 9.984, de 17.7.2000;

b) as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão, autorização de serviço público (telecomunicações, energia elétrica, transportes, etc.) ou de concessão para exploração de bem público (petróleo e outras riquezas minerais, rodovias, etc.).

Estas últimas possuem como atribuições as funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação:

[...] regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, realizar o procedimento licitatório para escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário, celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga da autorização, definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste, controlar a execução dos serviços, aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão, exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, enfim exercer todas as prerrogativas que a lei outorga ao Poder Público na concessão, permissão e autorização.³

Tais atos também são considerados limitadores da atuação particular em detrimento do interesse público, ou seja, também neste caso exercem poder de polícia.⁴

É oportuno ressaltar que a atuação das agências reguladoras é eminentemente técnica, exige-se que o quadro de profissionais destas entidades seja altamente capacitado e especializado, a fim de melhor regular e fiscalizar os relevantes serviços oferecidos pelos particulares à população.

3 DI PIETRO, *op. cit.*, p. 483.

4 Conforme o art. 78 do Código Tributário Nacional, "considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos". (grifo nosso).

1 ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008. p. 161.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 479-480.

Dessa forma, como a Constituição do Brasil estabelece, no artigo 37, inciso II, que a administração indireta deve recrutar seus servidores por meio de concurso público e, tendo em vista que as atuais agências reguladoras têm sido instituídas sob a forma de autarquias, não se pode, como regra geral, admitir outra forma de provimento para estas entidades, uma vez que exercerão funções permanentes e de relevante “*munus*” público.

A seguir, será tratado da legalidade de realização de processo seletivo para contratação de pessoal por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público para o exercício de cargos permanentes.

2.2 Contratação temporária para cargos permanentes

A administração pública direta e indireta de todos os entes públicos, por força da Constituição Federal (art. 37, II), deve selecionar seus servidores por meio de concurso público de provas ou provas e títulos. As exceções previstas constitucionalmente são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

De forma geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece como requisitos para contratação temporária: **a)** a previsão em lei dos cargos; **b)** tempo determinado; **c)** necessidade temporária de interesse público; **d)** interesse público excepcional.⁵

Nesse sentido, é imprescindível a obediência dos citados requisitos constitucionais previstos para a admissão precária de servidor, sob pena de contratação irregular a ser combatida pelos órgãos de controle externo.

A questão sobre a possibilidade de realização de contratação temporária para atividades permanentes não é pacífica na jurisprudência do STF.

A ADI nº 2.987/SC, julgada em 19/02/2004,

5 “A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional”. (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-6-2004, Plenário, DJ de 25/6/2004.)

No mesmo sentido: ADI 3.430, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12/8/2009, Plenário, DJE de 23/10/2009.

por exemplo, tratou da possibilidade de contratação temporária de médicos, enfermeiros e motoristas. O STF julgou, por unanimidade, inconstitucional a norma que permitia a contratação temporária, por aplicar o art. 37, IX, da CF para “a admissão de servidores para funções burocráticas ordinária e permanentes”.

Ao julgar a constitucionalidade da MP nº 136, de 17/11/2003, que autorizou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a efetuar contratação por tempo determinado “do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais”, o STF deu outra interpretação.

Neste julgado, o Min. Eros Grau entendeu que o art. 37, IX, da CF não diferencia atividades a serem desempenhadas em caráter eventual, temporário e excepcional, daquelas atividades de caráter permanente. Para o relator, sendo uma autorização constitucional ampla, abrangeria sem problemas a hipótese da MP nº 136/2003, em que a carência de pessoal da autarquia seria suprida temporariamente até que fosse criado o quadro permanente de servidores, a ser, então, preenchido necessariamente por meio do concurso público. Após intensos debates entre os ministros, o STF, por maioria apertada, repeliu peremptoriamente a tese segundo a qual seria vedada a contratação temporária de pessoal quando se trata de atividade permanente da Administração Pública. Segue o julgado em comentário:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal⁶. (grifo nosso).

Seguindo o entendimento do STF, este Tribunal de Contas já admitiu ser possível a contratação temporária para atividades permanentes, desde que presentes os demais requisitos previstos constitucionalmente, conforme prejulgados abaixo:

6 ADI 3.068, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24/2/2006, Plenário, DJ de 23/9/2005.

Resolução de Consulta nº 59/2011 (DOE, 26/09/2011) Pessoal. Contratação Temporária. Necessidade temporária de excepcional interesse público. Definição em lei própria de cada ente federativo. Necessidade de fixação do quantitativo de vagas/funções em lei.

1) Os casos de contratações temporárias deverão ser previstos em lei própria de cada ente da federação, observados, além dos princípios da Administração Pública, os requisitos de excepcional interesse público da atividade e a necessidade temporária, nos termos do art. 37, IX, da CF/88, devendo tais leis preverem, ainda, os critérios e procedimentos atinentes à seleção e divulgação, vedações, remuneração, jornada de trabalho, duração dos contratos, direitos e obrigações, sanções, dentre outros.

2) As contratações temporárias autorizadas em lei podem suprir atividades permanentes, a exemplo de substituição de professora em gozo de licença maternidade, ou atividades eventuais, como ocorre em contratações transitórias de médicos para atender surtos epidemiológicos.

3) Na contratação temporária não há necessidade de criação ou preexistência de cargos, exige-se sim a definição do quantitativo de vagas/funções, por meio da lei, que autorizou a contratação, sendo dispensável para os casos de substituição de servidor. (grifo nosso).

Resolução de Consulta nº 51/2011 (DOE, 05/08/2011) Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Inaplicabilidade da Lei Federal nº 8.745/1993 ao Estado e aos municípios. Possibilidade de contratação para atividades temporárias e permanentes. Substituição temporária de servidores efetivos. Possibilidade. Casos de necessidade temporária de excepcional interesse público definido por lei própria de cada ente federativo.

1) Os casos de contratações temporárias deverão ser previstos em lei própria de cada ente da federação, observados, além dos princípios da Administração Pública, os requisitos de excepcional interesse público da atividade e a necessidade temporária, nos termos do art. 37, IX, da CF/88, devendo tais leis preverem, ainda, os critérios e procedimentos atinentes à seleção e divulgação, vedações, remuneração, jornada de trabalho, duração dos contratos, direitos e obrigações, sanções, dentre outros.

2) A Lei Federal nº 8.745/1993 não se aplica aos Estados e municípios, exceto quando adotada de forma subsidiária.

3) Há possibilidade de contratações temporárias para suprir ausência de pessoal efetivo, desde que presentes os requisitos de necessidade temporária e

excepcional interesse público, independentemente de a atividade ser eventual ou permanente.

4) Contudo, no caso de contratações para atender à necessidade temporária de atividades permanentes, a admissão de pessoal tem sua validade adstrita ao período de ausência do servidor efetivo, que deve ser comprovado. Se a atividade e a necessidade dos serviços forem permanentes, afasta-se a exceção trazida pelo art. 37, IX, da CF, incidindo a regra geral do concurso público (art. 37, inciso II, CF).

5) Caracterizam-se como de excepcional interesse público aquelas funções públicas que são indispensáveis à prestação de serviços públicos finalísticos, como serviços de saúde, educação e assistência social, e cuja interrupção ou descontinuidade possa causar prejuízos irremediáveis à população e/ou ao patrimônio público.

6) A dispensa da realização de concurso público não exime o gestor de realizar processo seletivo com obediência aos ditames da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. (grifamos).

Desse modo, desde que presentes os requisitos de necessidade temporária e excepcional interesse público, a serem verificados casuisticamente, é possível realizar contratação temporária para serviços eventuais ou permanentes.

2.3 Contratação temporária para cargos permanentes, com atribuições fiscalizatórias nas agências reguladoras

Situação ainda mais espinhosa e que foi o objeto desta consulta se refere à possibilidade de contratação temporária para cargos permanentes que possuem atribuições fiscalizatórias nas agências reguladoras.

Deve-se registrar que há escassez de julgados nos Tribunais, principalmente do STF, e nos Tribunais de Contas, que envolvem contratação temporária para cargos permanentes com atribuições fiscalizatórias em agências reguladoras. Aqueles que tratavam do assunto ou possuíam pontos semelhantes foram tratados nesta consulta. Nenhum deles, contudo, tratou do tema sob a perspectiva do poder de polícia atribuído às atividades de órgãos ou entidades estatais.

É sabido que algumas carreiras são inerentes às atividades do Estado, como aquelas que limitam o exercício dos direitos individuais em detrimento do interesse público, conhecidas por serem detentoras do poder de polícia, devendo serem regulares e permanentes na Administração Pública e preenchidas por meio de concurso público, nos termos

do artigo 37, II, da Constituição do Brasil.

Assim, e como regra geral, refuta-se a possibilidade de contratação temporária, ou ainda por meio de cargos em comissão, de agentes públicos que exerçam parcela do poder de polícia do Estado, a exemplo das carreiras de fiscal tributário, fiscal de vigilância sanitária, guarda de trânsito, policiais civil e militar, agentes ambientais e servidores com atribuições fiscalizatórias em geral.

Os atos jurídicos expressivos da polícia administrativa não podem ser realizados por servidores com vínculos precários, pois envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos, devendo ser realizados por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público.

Para tais cargos permanentes que desempenham funções fiscalizatórias, entende-se que necessitam de maior rigor para seu provimento em razão dos interesses protegidos e das consequências administrativas e judiciais que possam advir da atuação destes servidores.

Daí porque entende-se não ser possível a contratação temporária para cargos permanentes para o exercício de atividades que atuam com típico poder de polícia, como fiscais sanitários, tributários, ambientais, policiais civil e militar, dentre outros.

Por outro lado, observa-se que a realização de processo seletivo não seria tão mais célere que a realização de concurso público, tendo em vista que deveriam ser realizadas provas para aferir o conhecimento técnico dos candidatos, uma vez que as atividades desenvolvidas por agências reguladoras de serviços públicos, como já dito em outra oportunidade, são eminentemente técnicas.

Ademais, deve o gestor comprovar que a despesa com as referidas contratações temporárias possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, que se traduz no dever geral de planejamento e organização da máquina pública, de que o gestor não pode se afastar.

Dessa forma, ao criar a entidade e prever a demanda de serviços públicos que terá que prestar, já devem estar previstos e criados os cargos necessários, bem como o impacto destes gastos no exercício de criação e nos dois subsequentes, conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de previsão na lei orçamentária e compatibilidade com a LDO e PPA.

Não é possível aceitar a instituição de determinada entidade sem que tenham havido o planejamento e a organização de seu custo para os cofres públicos.

Dessa forma, diante da atividade tipicamente

estatal pelo desempenho de atividades que atuam com parcela do poder de polícia e diante da obrigatoriedade de administrar com planejamento, organização e transparência não se pode admitir a realização de contratação temporária para suprir necessidade de pessoal técnico em agências reguladoras.

É necessário apontar que há uma decisão isolada do STF que admitiu a contratação temporária no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia federal. Trata-se da ADI 3068 que combatia a MP nº 136, de 17/11/2003, que previa a realização de contratação por tempo determinado “do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais”.

Ocorre que, por apertada maioria, os ministros do STF julgaram constitucional a referida norma, sem contudo apreciar se as atividades a serem contratadas temporariamente estavam voltadas à fiscalização e controle.

Da ementa da decisão constou, de forma genérica, “atividades de caráter regular e permanente”, conforme texto abaixo:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal.⁷

Tendo em vista que neste julgado não se tratou especificamente dos cargos com atribuições fiscalizatórias, entende-se que tal entendimento não pode ser aplicado ao objeto da presente consulta.

Dessa forma, entende-se que não há amparo legal e constitucional para contratação temporária para cargos permanentes com atribuições fiscalizatórias nas agências reguladoras.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se que a consulta não foi formulada em tese, sugere-se ao rela-

⁷ ADI 3.068, Rel. P/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24/02/2006, Plenário, DJ de 23/09/2006.

tor o arquivamento deste processo, via julgamento singular, nos termos do art. 232, § 2º, da Resolução nº 14/2007.

Alternativamente, caso o conselheiro relator decida por dar resposta à indagação, em razão de reconhecimento de relevante interesse público (§ 1º do art. 232 da Resolução 14/2007), sugere-se a seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº __/2013. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Contratação para atividades permanentes de cunho fiscalizatório nas agências reguladoras. Impossibilidade.
Não é possível a contratação temporária para suprir

atividades permanentes com funções fiscalizatórias nas agências reguladoras, tendo em vista que desempenham funções tipicamente estatais, devendo ser realizadas por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público.

Cuiabá-MT, 12 de março de 2013.

Bruna Zimmer

Consultora de Estudos, Normas e Avaliação

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público de Contas nº 1.477/2013

[...]

3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, ratificando *in totum* o entendimento exposto pelos *experts* da consultoria técnica desta Corte de Contas, **manifesta-se**:

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, e no **mérito**, pela impossibilidade de contratação temporária para cargos permanentes, com atribuições fiscalizatórias nas agências reguladoras.
- b) pela aprovação da Resolução de Consulta nos termos da proposta apresentada pela

consultoria técnica, pelo egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de março de 2013.

Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador-Geral Substituto

Razões do Voto

Em atenção ao disposto no artigo 236 do Regimento Interno, passo a fazer o juízo de admissibilidade e a responder à presente consulta.

Noto que um dos requisitos de admissibilidade não foi preenchido, pois, apesar de tratar-se de matéria de competência desta Corte, não retrata situação em tese, contrariando, dessa forma, o inciso II do artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal.

Todavia, considerando o relevante interesse público envolvido, entendo, assim, como o Ministério Público de Contas, que a consulta em apreço deve ser conhecida, ainda que se refira a caso concreto, nos termos do artigo 232, § 1º, do Regimento Interno.

No caso sob exame, aprecia-se a possibilidade de as agências reguladoras realizarem contratação temporária para suprir funções específicas de áreas consideradas finalísticas.

Preliminarmente, cabe destacar que as agências reguladoras são pessoas de direito público, que possuem natureza jurídica de autarquia e que se dispõem a normatizar e fiscalizar as atividades de serviços públicos executadas por empresas privadas concessionárias, de modo que, embora possuam autonomia política, estrutural e financeira, permanecem sujeitas ao crivo constitucional imposto às pessoas jurídicas de direito público.

Notadamente, estou aqui a falar da regra constitucional para o ingresso no serviço público, que

se dá através de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme preceitua o artigo 37, II, da CF.

Assim, tem-se que, se as agências – autarquias – estão sujeitas à regra, também estão à exceção, ou seja, podem elas, desde que observadas as prescrições legais, se valerem do artigo 37, IX, da CF, que prevê a possibilidade de contratação temporária quando há excepcional interesse público:

A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Entretanto, o caso trazido à baila é singular, pois trata da admissão precária de pessoal para desempenhar funções tipicamente de Estado, funções estas que visam, dentre outras medidas, impor ao particular restrições e até sanções administrativas, como multas, o que, a meu sentir, só pode ser feito por servidores de carreira que possuem vínculo estável com o poder público, razão pela qual, neste caso específico, mesmo que preenchidos os requisitos constitucionais e legais, não poderia ser realizado processo seletivo simplificado.

Como se vê, a admissão de servidores temporários para o exercício de atribuições permanentes atinentes às agências reguladoras, como regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar atividades e serviços das concessionárias, não é legítima, tendo em vista a transitoriedade dos contratados perante o poder público.

De tal sorte, destacando a relevância do poder de polícia que as atividades inerentes às agências reguladoras possuem, entendo ser indispensável a realização de concurso público para a admissão de pessoal, visando exercer as funções finalísticas de agência dessa natureza.

Ademais, cabe destacar que, segundo informa a consulente, existe um concurso público em andamento, de modo que iniciar e finalizar um processo seletivo simplificado, que também deve obediência aos princípios constitucionais da impessoalidade – realização de provas, e publicidade – publicação de edital com prazos de inscrição, recursos, etc., poderia ser tão ou até mais demorado que concluir a mencionada seleção pública já iniciada.

Outrossim, resalto que as atividades finalísticas desenvolvidas pela Amaes relacionam-se à regulação de serviços essenciais à população de extrema importância e complexidade, cabendo a ela, por exemplo, analisar critérios para o estabelecimento de tarifas e demais valores relativos aos serviços públicos regulados, bem como garantir o

reajuste, revisão e aprovação, em consonância com as normas legais e contratuais; fiscalizar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis, financeiros, operacionais e jurídicos dos serviços regulados; estudar e avaliar critérios, indicadores, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade dos serviços e de desempenho dos prestadores, estimulando a constante melhoria da qualidade, produtividade e eficiência, bem como a preservação e conservação do meio ambiente; implementar as diretrizes e políticas públicas estabelecidas em relação aos serviços sujeitos a sua competência (fonte: LC nº 252/2011).

Nota-se, portanto, que o alto grau de conhecimento técnico exigido pela legislação dos servidores que devem compor o quadro da Amaes para o desempenho de atividades finalísticas é incompatível com a contratação temporária/precária a ser levada a efeito mediante processo seletivo simplificado.

Nesse sentido, voto, no mérito, pela aprovação do verbete proposto pela consultoria técnica. Porém, para melhor esclarecer, faço um pequeno acréscimo para incluir na redação o seguinte: “atividades permanentes relacionadas às funções de regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços”, como se observa abaixo:

Resolução de Consulta nº __/2013. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Contratação para atividades permanentes e finalísticas das agências reguladoras. Impossibilidade.

Não é possível a contratação temporária para suprir atividades permanentes relacionadas às funções de regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços nas agências reguladoras, tendo em vista que desempenham funções tipicamente estatais, devendo ser realizadas por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público. (grifo nosso).

Por fim, vale ressaltar que a deliberação a ser adotada não constitui prejudicado do caso concreto.

DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO

Ante o exposto, acolho, no mérito, o Parecer nº 1.477/2013 do Ministério Público de Contas, da lavra do Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e o nº 11/2013, da consultoria técnica, e **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta, para que seja aprovada a seguinte normativa, ressaltando-se

o pequeno acréscimo feito na redação do verbete proposto inicialmente:

Resolução de Consulta nº __/2013. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Contratação para atividades permanentes e finalísticas das agências reguladoras. Impossibilidade.

Não é possível a contratação temporária para suprir atividades permanentes relacionadas às funções de regular, fiscalizar, controlar, normatizar e padronizar serviços nas agências reguladoras, tendo em vista que desempenham funções tipicamente estatais, devendo ser realizadas por profissionais de carreira, devidamente aprovados em concurso público.

Nos termos do artigo 104, III, alínea “a” do Regimento Interno, é a proposta de voto.

Cuiabá-MT, 5 de abril de 2013.

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Conselheiro Substituto Relator

The background of the entire page is a complex, abstract fractal pattern in shades of blue. It features a central, dense, swirling structure that resembles a stylized 'S' or a spiral, with numerous fine, branching lines radiating outwards, creating a sense of depth and movement. The overall effect is reminiscent of a microscopic view of a biological structure or a mathematical fractal.

Artigos Científicos

Os Tribunais de Contas e a efetiva aplicação da Lei Anticorrupção



Moisés Maciel
Conselheiro substituto
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, FDCI, 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.

The Court of Auditors and the effective application of Anti-corruption Law

Resumo

O combate à falta de moral, ética e retidão nas relações sociais é tema inerente e indissociável ao conceito de evolução da sociedade contemporânea. Neste contexto, a luta contra a corrupção ganhou destaque global sendo inclusive contemplada através de convenção editada pela ONU. O combate a esse mal, seja na esfera pública e/ou privada, ganha cada vez mais destaque, e por que não dizer adeptos, nos vários segmentos da sociedade e do Estado. No cerne dessa luta, e em meio aos recentes protestos populares ocorridos no Brasil durante o ano de 2013, foi editada a Lei nº 12.846/13 - Lei Anticorrupção. Neste artigo faremos uma breve exposição da evolução histórica do conceito político do tema corrupção afeto ao Brasil Colônia, Império e República. Analisaremos em linhas gerais o diploma legal, destacando a necessidade de as Cortes de Contas atuarem conjuntamente com os órgãos de controle para a efetividade da aplicação da lei. Intencionamos ressaltar que no exercício do controle externo os Tribunais de Contas devem expedir orientações, recomendações e efetuar acompanhamento para avaliar a correta aplicação do referido diploma legal pelos seus jurisdicionados, bem como atuar de ofício, desde logo, nos limites da sua competência constitucional, nos processos de controle externo, identificando e evidenciando qualquer indício de infração à Lei Anticorrupção. Por fim, discorreremos resumidamente sobre a importância da adoção de práticas de compliance no ambiente de negócios governamentais.

Palavras-chave

Tribunais de Contas; Lei nº 12.846/2013; Combate à Corrupção; Exercício do Controle Externo; Lei Anti-corrupção.

Abstract

The battle against the lack of morals, ethics and righteousness in social relations is an inherent and inseparable theme from the concept of evolution of the contemporary society. In this context, the fight against corruption has gained global prominence, being even contemplated in a Convention edited by the UN. The combat that faces this evil, whether in public and/or private sphere, gains more and more emphasis, and why not say supporters, in different segments of society and state. At the center of this struggle, and amid the recent popular protests in Brazil during the year of 2013, it was edited the Law No. 12.846/13 - Anti-corruption Law. In this paper we will take a short exposition about the historical evolution of the political concept of the corruption issue related to the colonial Brazil, Empire and Republic. The new law will be briefly analyzed, highlighting the necessity of the Courts of Auditors to act together with the control units for the effectiveness in the application of Law. We intend to emphasize that in the exercise of the External Control, the Courts of Auditors must expedite orientations, recommendations and also perform monitoring to verify the correct application of the law by those who are assisted by it, and to act within the limits of their constitutional authority in the processes of external control, identifying and highlighting any hint that demonstrates violation of law, in order to produce procedural evidences that may support the public prosecution in filing actions to defend the interests of society and state. Finally, we will briefly discuss the importance of adopting compliance practices in government business environment.

Keywords

Courts of Auditors; Law No. 12.846/2013; combating corruption; exercise of external control; Anti-corruption Law.

Introdução

Muito embora a corrupção seja tema estampado nos anais da história, seu debate ganhou relevância mundial sendo amplamente discutido nas sessões da Organização das Nações Unidas (ONU), fazendo com que vários países, preocupados com a problemática de enfrentamento a este mal, dessem início, em meados do ano de 1996, à implementação de acordos de ação conjunta com vistas a esse combate.

No âmbito dos países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), da qual o Brasil é participante, o Marco Legal contra corrupção foi firmado em 29 de março de 1996, em Caracas, na Venezuela, com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, que foi aprovada no Brasil, por intermédio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.¹

Em continuação, com o advento do fenômeno da globalização, e a crescente necessidade e desafio de combater a corrupção no cenário das grandes transações entre as nações, os estados-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil também faz parte, firmou, em 17 de dezembro de 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Esta convenção entrou em vigor em 1999, sendo ratificada no Brasil em 15 de junho de 2000, e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O principal objetivo desta convenção é o combate ao delito de corrupção de funcionários públicos na órbita das transações comerciais internacionais.

Entretanto, apesar das boas intenções com vistas ao enfrentamento da questão, além das convenções mencionadas,



e outras celebradas por diversas nações, não foram abrangidas todas as regiões do mundo, deixando de fora a grande maioria dos países da Ásia e do Oriente Médio. Alguns acordos sobre o tema também têm se demonstrado tímidos, possuindo apenas um foco específico, como a questão do suborno.

No cerne exaustivo do debate, as nações engajadas na luta contra a corrupção chegaram a um consenso sobre a necessidade de se delinear um acordo verdadeiramente global, capaz de prevenir e combater a corrupção em todas as suas formas. Com base nesse direcionamento, em 2003, foi instituído um Marco Legal no combate à corrupção no mundo, com a aprovação pela Assembleia Geral da ONU da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

O texto do referido diploma é composto por 71 artigos, que se dividem em oito capítulos. Ele contempla desde a

implementação de políticas de combate à corrupção por parte dos Estados signatários, tratando, entre outros, sobre temas afetos à política, como a necessidade da transparência das despesas de campanhas políticas, e também medidas de prevenção à corrupção não apenas no setor público, mas também no setor privado. Entre estas últimas, o desenvolvimento de padrões de auditoria e de contabilidade, bem como o provimento de sanções civis, administrativas e criminais efetivas, que tenham um caráter inibidor para futuras ações.

De certo podemos extrair deste contexto global a busca por uma maior transparência, honestidade e moralidade nas transações. Trata-se de um momento bastante favorável ao combate à corrupção e à improbidade administrativa. Tempo em que as práticas entendidas como corruptas não devem ser mais toleradas social, política e legalmente.

¹ Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brasil/pt/corruptcao/marco-legal.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.



1 A Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas e a criação da Lei Anticorrupção brasileira

Em uma breve digressão histórica, percebe-se que no Brasil Colonial, e, respeitadas as devidas peculiaridades, no Brasil Império, o poder público e o poder privado eram fontes efetivas de poder - o poder privado tinha por base o latifúndio e a família patriarcal. Neste modelo patrimonialista os cargos públicos eram encarados como de propriedade do soberano, passíveis de serem por ele doados.

A sociedade era analfabeta e escravocrata, a economia voltada ao exterior e o Estado absolutista. O que hoje entendemos como corrupção era algo praticado como ação cotidiana e de nenhuma maneira reprimida social, política ou legalmente. As exceções para isso estão somente no âmbito do contrabando e da sonegação fiscal visto serem essas áreas em que os prejuízos ao erário real se faziam sentir sobre o funcionamento da máquina burocrática.

A independência do Brasil pouco alterou esse quadro desalentador. Em que pese o fato de que houve avanços em relação aos direitos políticos, a fraude e o suborno marcaram os processos eleitorais. Características essas que junto com

o uso da violência irão estar presentes em todos os pleitos da República brasileira. Ainda hoje, no campo dos direitos civis, são perceptíveis as marcas da escravidão e das restrições à presença dos negros e da mulher nos assuntos públicos. No campo dos direitos sociais há privilégios para alguns, em vez de políticas públicas cidadãs para todos.

Vale destacar que a consciência da cidadania tem por base de princípio a igualdade de direitos e oportunidades e, portanto, o fim dos privilégios não isonômicos. No campo legal teremos a edição das primeiras leis que tratam da temática de enriquecimento ilícito dos servidores públicos, Leis Federais números 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha)² e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto)³.

O Golpe Militar de 1964, em que

2 BRASIL. Lei Ordinária nº 3.164, de 1º de junho de 1956. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm>.

3 BRASIL. Lei Ordinária nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502impressao.htm>.

pese o discurso moralista e de combate à corrupção, usado para justificá-lo, serviu, graças à falta de liberdades públicas básicas e da repressão das oposições, entre outras coisas, para atrasar o real combate à corrupção e as conquistas da cidadania brasileira. Com a redemocratização do país a partir de 1985 e, em especial, com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passa a viver com grande esperança de que as recentes mudanças políticas poderiam resolver todos aqueles inúmeros problemas com os quais a maioria de nossa sociedade convive desde sempre. Portanto, sendo a honestidade um valor, sua aferição remete ao patamar de civilização de cada momento histórico. Assim, no Brasil, a honestidade já conviveu com escravidão, nepotismo e corrupção.

A Constituição Federal de 1988, além do processo de redemocratização do Brasil, deu início a um extenso e complexo trabalho de implementação das garantias e dos direitos fundamentais, com vistas ao amplo acesso à informação e transparência no setor público, cujo objetivo é viabilizar a dignidade da pessoa humana, base fundamental do Estado Democrático de Direito.

Os Tribunais de Contas, órgãos constitucionais de controle, em suas respectivas jurisdições, passaram a representar um papel ainda mais relevante na defesa dos interesses da sociedade. Transcenderam a barreira das atribuições de auditoria e fiscalização e assumiram a qualidade de proativos em relação aos seus jurisdicionados. No exercício da função educativa, passaram a disseminar conhecimentos, ferramentas de gestão, aperfeiçoamento técnico e jurídico, com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando a adoção de um modelo de administração pública orientada para os resultados para a sociedade, atuando como instrumentos de cidadania, de dignidade da pessoa humana, pilares do Estado Democrático de Direito.

De certo que a vanguarda assumida pelas Cortes de Contas nacionais encontrou largo amparo nas edições legislativas, que, cada vez mais, buscam fechar o cerco, tanto ao mau agente público, seja ele

gestor ou não, quanto ao terceiro, pessoa física ou jurídica, que de alguma forma lesam o erário.

No cerne do controle externo, além de foco sobre as atividades dos órgãos e agentes públicos, o tema corrupção sempre foi amplamente debatido, sendo este, com indiscutível certeza, o maior mal a ser combatido em qualquer sociedade ou esfera de poder. Afinal de contas, a corrupção não dilapida apenas o erário, mas também impede que o cidadão desfrute de obras e serviços públicos de qualidade.

Tendo em mente o contexto histórico do tema honestidade, lembramos que desde o Corpus Juris Civilis de Justiniano, que os preceitos do Direito eram assim sintetizados: “viver honestamente, não lesar outrem e dar a cada um o que é seu” (ENEO DOMITIVUS ULPIANUS, Tiro, 150. Roma, 223). Esse primado das exigências da convivência humana, antes traduzido de forma semelhante em diversas doutrinas religiosas, é com certeza o que continua orientando o comportamento da maioria dos cidadãos contemporâneos.

Como que em um efeito quase cascata, as ações globais desenvolvidas no combate à corrupção ganharam força no âmbito dos Estados signatários das várias convenções celebradas, não sendo diferente no caso do Brasil.

Com acerto foi aprovada a Lei nº 12.846/2013⁴, também conhecida como Lei Anticorrupção, que tem como foco a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticarem atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, trazendo dessa forma uma maior especificidade ao tema da corrupção. Neste contexto, devemos destacar que o objetivo final da Lei Anticorrupção é o combate às empresas que há muito vêm se beneficiando de atos de fraude ou corrupção no relacionamento com o po-

der público.

De forma louvável, o legislador infra-constitucional brindou a sociedade deixando de forma clara a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica corruptora no texto legal. Dessa forma, a simples ocorrência de um fato típico que gere dano à Administração Pública, e que seja direcionado ao benefício ou interesse da pessoa jurídica, será suficiente para a responsabilização civil e administrativa desta, independentemente da existência de dolo ou culpa.

A responsabilização da pessoa jurídica não excluirá a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

Vale ressaltar que a Lei Anticorrupção não criou condutas novas, nunca antes tipificadas pelo Código Penal ou por legislação especial, mas aproveitou condutas ilícitas conhecidas e reprováveis, dando-lhes novas perspectivas. Ela irá conviver com a Lei de Licitações (Lei nº 8.666)⁵, a Lei de Improbidade (Lei nº 8.429)⁶ e a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529)⁷. Todas elas prevendo condutas

ilícitas, se não idênticas, ao menos muito assemelhadas com as previstas na Lei Anticorrupção, mas com sanções diversas.

A novidade trazida por esse ordenamento é, de fato, a mudança de perspectiva dada pelo legislador no combate aos crimes contra a Administração Pública, substituindo o direito penal e a persecução do agente pessoa física, pelo direito administrativo sancionador, que visa à pessoa jurídica, ainda que continue a se valer de conceitos e instrumentos oriundos do Direito Criminal.

Na esfera administrativa, poderão ser aplicadas multas de até 20% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, ou até R\$ 60 milhões quando não for possível esse cálculo. Outra penalidade administrativa possível é a publicação extraordinária da sentença condenatória em meios de comunicação de grande circulação.

Na esfera judicial, poderá ser decretado perdimento de bens, direitos e valores, suspensão ou interdição parcial de atividades, além da proibição do recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo de um a cinco anos. A lei também prevê mecanismos para impedir que novas empresas criadas por sócios de empresas inidôneas - em seus próprios nomes ou de maneira oculta - venham a contratar com a Administração Pública.

Serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos na nova lei as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

Outra novidade é a possibilidade de a Administração Pública celebrar acordos de leniência com as empresas que colaborarem efetivamente nas investigações. Uma vez celebrado o acordo de leniência, as empresas poderão ficar isentas de certas penas ou tê-las reduzidas. O objetivo deste dispositivo é o de estimular a denúncia espontânea pelas empresas.

4 BRASIL. Lei Ordinária nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>.

5 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/L8666compilado.htm>.

6 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/L8429compilado.htm>.

7 BRASIL. Lei Ordinária nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>.

É importante ressaltar que a nova Lei Anticorrupção incentiva a aplicação efetiva de códigos de ética/conduita, a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, ou seja, a adoção de “programas de compliance”⁸. A lei prevê que a existência desses mecanismos será levada em conta na aplicação das sanções administrativas.

Por fim, a nova lei cria o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que reunirá e dará publicidade às punições aplicadas segundo a Lei nº 12.846, facilitando, assim, a consulta de informações sobre instituições empresariais em paralelo ao já existente Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

2 A Constituição Federal, as Constituições Estaduais e o papel dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são instituições previstas na Constituição Federal, e de forma simétrica nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais⁹, com a atribuição primordial de auxiliar o Poder Legislativo no trabalho da fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial da administração pública em suas várias esferas de poder e atuação.¹⁰

Tanto pessoa física quanto jurídica, de direito público ou privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, o Distrito Federal, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária, têm o dever de prestar contas aos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas não estão ligadas diretamente a nenhum Poder, o que faz com que sejam órgãos independentes. Esta independência, em tese, pode ser comparada à do Ministério Público, um órgão que não está ligado a nenhum Poder, e exerce sua função constitucional de forma autônoma.

O ministro Carlos Ayres Brito afirma que o Tribunal de Contas da União é “órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a qualquer dos três Poderes federais”.¹¹

Com efeito, os Tribunais de Contas são órgãos dotados de estrutura própria e competência especificada na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais. Sendo cortes com sistema de contencioso administrativo, os órgãos em comento são de fato tribunais, consubstanciando-se em uma justiça administrativa especializada.

Em uma nação que adota o referido sistema, como no caso do Brasil, os Tribunais de Contas são verdadeiramente uma jurisdição, pois integram o poder jurisdicional, que se divide em duas grandes ordens judicantes, de um lado a administrativa; de outro, a civil e penal.

Contudo, muito embora a ideia da existência de contencioso administrativo tenha sido afastada do ordenamento jurídico pátrio desde os primórdios da República, é importante ressaltar que parte

da doutrina brasileira entende que, apesar de os Tribunais de Contas não estarem incluídos no Poder Judiciário, ainda assim, também exercem funções jurisdicionais, sendo também independentes em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

Os juristas José Cretella Júnior¹² e Hely Lopes Meirelles¹³ classificam os Tribunais de Contas como “órgãos administrativos independentes”. Para Odete Medauar¹⁴, a classificação “administrativa” não deve ser empregada, pois abre a possibilidade de imediata associação ao Poder Executivo, apresentando a expressão “instituições estatais independentes” como a mais adequada à natureza que tais órgãos possuem no ordenamento jurídico pátrio.

Com foco no debate sobre a autonomia dos Tribunais de Contas, em uma tentativa de evitar qualquer tipo de dúvida, o ilustre professor Jarbas Maranhão¹⁵, com acerto, leciona que:

O Tribunal de Contas é um órgão independente, em relação aos três Poderes, mas de relevante contribuição, auxiliando-os no desempenho de suas atividades de governo, ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais. [...] O Tribunal é órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo. [...] São os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função. (grifo nosso).

No mesmo sentido, é o entendimento

8 Nos âmbitos institucional e corporativo, Compliance é o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. Com as atividades de compliance, qualquer possível desvio em relação à política interna é identificado e evitado. Com isso, sócios e investidores têm a segurança de que suas aplicações e orientações serão detalhadamente geridas segundo as diretrizes por eles minuciosamente estabelecidas. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Compliance>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

9 A Constituição Federal de 1988 veda expressamente a criação de novos Tribunais de Contas Municipais. São Paulo e Rio de Janeiro são dois exemplos de TCs tipicamente municipais. Lembrando que possuímos mais quatro: Ceará, Bahia, Pará e Goiás. Encontram-se regulados nas respectivas Constituições Estaduais, com jurisdição sobre as respectivas capitais.

10 BRASIL. Constituição (1988). Arts. 70 e 71. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

11 BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Cadernos de soluções constitucionais**, p. 22.

12 CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. a. 77, v. 631. RT. p. 14-23.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. Malheiros. p. 702.

14 MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. RT. p. 141.

15 MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas: Natureza jurídica e posição entre os poderes. *Revista de Informação Legislativa*, a. 27, n. 106, p. 99-102.

do professor Alexandre de Moraes¹⁶, que afirma:

O Tribunal de Contas é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, pode-se afirmar que aqueles têm a natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.

Devemos destacar, ainda, que os Tribunais de Contas atuam de forma educativa, quando orientam e informam sobre procedimentos e práticas eficazes de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo ou, ainda, quando recomendam a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

3 A contribuição dos Tribunais de Contas para a efetivação da Lei nº 12.846/2013

A questão da competência será um tema desafiador. A lei conferiu à autoridade máxima de cada órgão ou entidade da Administração Pública o poder de instaurar e julgar o processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, permitindo a delegação. Ao mesmo tempo, estabelece, na esfera federal, a competência concorrente da Controladoria-Geral da União (CGU) para a mesma missão, incluindo os poderes de advocação.

Essa multiplicidade de competências poderá resultar em ineficiência dos processos administrativos, principalmente nos níveis regionais e locais, mormente se considerada a influência do poder político, a especialização dos agentes públicos que irão operacionalizar esse sistema de



direito administrativo sancionador. Por isso, a atribuição da instauração e da condução dos processos administrativos a um único órgão, por delegação, talvez seja a melhor solução.

De caráter eminentemente sancionador, a supracitada lei trouxe de forma expressa a previsão de responsabilização para as empresas nas esferas administrativa, cível e penal. Neste diapasão, o artigo 18 deixa expresso que a responsabilização, ou não, da pessoa jurídica na esfera administrativa, não compromete ou afasta a possibilidade de punição na esfera judicial. Neste contexto, o artigo 19 da Lei nº 12.846/2013 legitimou a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o Ministério Público para ajuizarem ação com vistas à aplicação de sanções às pessoas jurídicas infratoras.

Vale ressaltar que singularmente o Ministério Público, no caso de responsabilização judicial, adotará o rito processual da Ação Civil Pública, conforme

previsto na Lei nº 7347/85¹⁷. E mais, em havendo omissão da autoridade administrativa competente para promover a responsabilização na forma da lei em comento, o legislador infraconstitucional abriu a possibilidade de o Parquet pleitear, em juízo, a aplicação das sanções administrativas previstas no artigo 6º da lei.

Leciona Paulo Bonavides que o Ministério Público “é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições”.¹⁸

¹⁷ BRASIL. Lei Ordinária nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coords.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 350.

¹⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. Atlas. p. 391.

Tal entendimento também é extensivo ao Tribunal de Contas, que no desempenho das suas competências constitucionais tem obrigatoriamente um olhar crítico sobre a Administração Pública, sendo um órgão que possui competências para efetuar, de forma ativa, o acompanhamento em tempo real dos atos de gestão pública, além, de forma passiva, aguardar a necessária prestação de contas por parte dos gestores públicos. Trata-se de um órgão eminentemente constitucional que age em nome da sociedade, do interesse público e da defesa do regime democrático.

Uma atuação coordenada desses dois órgãos autônomos de extração constitucional pode tornar a Lei Anticorrupção uma realidade, principalmente nos Estados e municípios de menor porte que, em muitos casos, carecem de uma estrutura administrativa adequada. A aplicação da norma legal exigirá competência, zelo, lisura, agilidade e, principalmente, transparência dos processos de apuração de responsabilidades sob o risco de gerar uma insegurança jurídica sem precedentes nas relações entre o Estado e as empresas que fornecem obras, serviços ou produtos para a Administração Pública.

Neste sentido, em que pese o fato de a Lei Anticorrupção não conceder aos Tribunais de Contas a competência para processar, julgar e aplicar as sanções previstas em seu bojo, ainda assim, não exime destes o dever, dentro da sua competência constitucional e respectiva esfera de atuação, de fiscalizar e cobrar dos seus jurisdicionados o fiel cumprimento do disposto na lei em tela. É de bom alvitre lembrar que o combate à corrupção exige qualificação técnica e treinamento específico dos agentes públicos envolvidos neste mister. As técnicas utilizadas na prática desse ilícito são sofisticadas.

Isso torna indispensável o envolvimento dos Tribunais de Contas, órgãos que contam com equipes técnicas qualificadas, que utilizam largamente as avançadas técnicas de auditoria, que possuem amplo conhecimento contábil e jurídico voltado para a fiscalização e acompanhamento da gestão pública, cujos processos de controle externo respeitam o contraditório e a ampla defesa. Logo, o produto

produzido pelo Tribunal de Contas é perfeitamente capaz de embasar diretamente a exordial da ação judicial a ser proposta pelo Ministério Público.

De outra forma, ainda que seja necessária a regulamentação da Lei nº 12.846/2013 pelos Estados e municípios, que podem delegar competência para instauração e julgamento de processo administrativo para apuração de responsabilidade da pessoa jurídica infratora a órgão público diverso, nada impede que o Tribunal de Contas, em seu campo de atuação, identifique indícios da ocorrência de fatos tipificados pela lei, produza robusto conjunto probatório, no âmbito do processo de controle externo, e encaminhe pedido de providências ao Ministério Público competente com o objetivo de subsidiar a propositura nos moldes da Ação Civil Pública, que incluirá as sanções administrativas em caso de omissão do legitimado legalmente competente.

Neste contexto, os Tribunais de Contas, ao exercerem sua função fiscalizadora ativa, inclusive no caso das denúncias a eles dirigidas, são constitucionalmente responsáveis por defender a ordem democrática colaborando efetivamente para eficácia do combate à corrupção na forma da lei. Trata-se de um posicionamento em favor da cidadania, da efetividade do direito constitucional da isonomia que deve ser observado nas licitações públicas.

Conforme bem asseverou o nobre conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais e ex-presidente da Atricon, Dr. Flávio Régis Xavier de Moura e Castro em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas daquele estado¹⁹:

[...] O órgão de controle não pode falhar, pois onde falha o controle, a corrupção tem, em qualquer parte do mundo, campo fértil para os desmandos e desperdícios. Em face disso, é na fiscalização preventiva,

concomitante à realização da despesa, impositiva, coercitiva e pedagógica que reside a maior eficácia de ação dos Tribunais de Contas no controle da corrupção. [...]

O sistema Tribunal de Contas não deve ater-se aos estreitos limites formais da compreensão do que seja controle interno e externo, mas incorporar o compromisso pedagógico, sobretudo no sentido de se formar condutas, de estabelecer princípios e valores nos quais os homens públicos possam encontrar caminho para o norte verdadeiro. [...]

Não restam dúvidas de que a corrupção contamina a sociedade, a justiça e a ordem moral. Lutar contra ela é imprescindível para fortalecer a democracia e a estabilidade econômica e social dos países. [...]

Sejamos, pois, intolerantes para com a corrupção para que ela não domine e sepulte a ordem, a justiça e a moral.

Sendo assim, aos Tribunais de Contas cabe não só o viés educativo e pedagógico, com vistas à efetiva aplicação da Lei Anticorrupção por parte dos Estados e municípios, mas também a penalização destes, caso sejam omissos diante de fatos tipificados pelo diploma legal em foco, e ocorridos dentro de seu âmbito de gestão, conforme previsão do artigo 27 da Lei nº 12.846/2013:

Art. 27. A autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável.

Deste modo, cabe aos Tribunais de Contas o poder-dever de agir de forma primeiro, usar sua função educativa e regulamentadora, orientando e aplicando normas e resoluções aos seus jurisdicionados no intuito de fazer a lei ser cumprida, e posteriormente, caso haja omissão destes, aplicar a devida punição com base no regramento aplicável às atividades de exercício e competência do controle externo que lhe são afetas; depois, nos processos de controle externo, apontar objetivamente os indícios de violação à lei, de forma a subsidiar

¹⁹ CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/01-sumario?next=4>. Acesso em: 30 out. 2014.

o Ministério Público na propositura da ação judicial. Vale evidenciar que isto já é possível desde 29/01/2014, data em que a Lei entrou em vigor.

4. Conclusões Finais

O legislador não previu de forma expressa a atuação dos Tribunais de Contas na Lei Anticorrupção, embora este seja um tema que lhes é afeto em razão de o órgão possuir consolidada expertise na auditoria e fiscalização das compras governamentais, ao contrário do que ocorreu no advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência.

No entanto, ocorre que para a implementação dos novos mecanismos legais de combate à corrupção, no âmbito administrativo, faz-se necessária a normatização da lei nas esferas estadual e municipal, e para isso, a Administração Pública deverá, de forma eficaz, disciplinar a aplicação desta lei, assim como fez o Estado de São Paulo com a edição do Decreto nº 60.106, de 29 de janeiro de 2014.

Contudo, é cediço afirmar que não há óbice capaz de afastar a atuação das Cortes de Contas na identificação das situações tipificadas na Lei Anticorrupção, e a consequente remessa do conjunto probatório processual aos órgãos legitimados para propor a ação judicial, quais sejam, as advocacias públicas ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público e, especialmente, o Ministério Público - por deter competências legais especialmente ampliadas.

Neste contexto, é importante ressaltar que o artigo 21 da Lei nº 12.846/2013 previu que o Ministério Público, quando ajuizar ação, se utilize do rito processual da constitucional Ação Civil Pública.

Sobre as características e a importância das ações constitucionais, ensina a professora Tereza Wambier²⁰ que:

Por trás da criação destas ações, está a ideia, hoje largamente difundida, no sen-

tido de que não há mais normas constitucionais “programáticas”. Para que as normas constitucionais, principalmente aquelas relativas a direitos fundamentais, não acabem por se reduzir a meras proposições teóricas desprovidas de eficácia, é necessário que o sistema seja ricamente aparelhado, para cobrar dos Poderes Públicos a plena realização do sistema jurídico, no plano dos fatos.

São normas voltadas, de certo modo, para o futuro e, nesse sentido, seriam programáticas por conterem em seu bojo “intenções” a respeito de como deveria vir a ser a sociedade, dos teores e do sentido das leis a serem editadas, de como devem ser interpretadas as leis existentes e em vigor etc.

Por isso, parece-nos imprescindível registrar, que a plena e efetiva realização do ordenamento jurídico no plano social, embora, embrionariamente, já esteja concebida no plano normativo (em sentido amplo), depende de fatores econômicos, éticos e culturais. Pensamos que estes fatores quase que não sofrem influência do sistema jurídico, se é que não é inteiramente inversa a relação de influência.

Cabe a cada um de nós, pois, em níveis e em dimensões das mais diferenciadas, contribuir efetivamente para uma sociedade melhor, só não se justificando, sob qualquer ângulo, a inércia.

Portanto, na busca incansável por uma sociedade livre, justa e solidária, onde a ética, moral, probidade e eficiência sejam alguns dos sinônimos positivos no que se refere ao zelo com a coisa pública, fica clara a relevância do papel dos Tribunais de Contas no exercício de sua função fiscalizadora, com vistas à garantia do cumprimento da lei em debate, cobrando da Administração Pública estadual e municipal a sua normatização.

Como meio de ilustração, podemos citar a Resolução nº 01/2007 do TCE-MT, que aprovou o “Guia para implementação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabeleceu prazos, entre outras providências. Esta resolução, em seu artigo 2º, estabelece:

Grosso, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até 31-12-2007, mediante lei específica.

Da mesma forma, os Tribunais de Contas devem orientar e cobrar a normatização da Lei Federal nº 12.846/2013, nas esferas estaduais e municipais e fiscalizar a sua efetiva aplicação, agindo de plano quando for clara a omissão desses entes, ou de forma suplementar no exercício de suas prerrogativas como órgão de controle externo.

Assim, mediante a efetiva participação em conjunto dos órgãos de controle é que a sociedade terá a garantia de que a Lei Anticorrupção alcançará os seus objetivos, que são os de assegurar integridade, moralidade, transparência e segurança jurídica nas relações das empresas privadas com a Administração Pública. É preciso mudar a cultura de se fazer negócios no Brasil e alinhar o país aos padrões internacionais de combate à corrupção adotados pelos países desenvolvidos.

A Constituição Federal de 1988 é pródiga no reconhecimento de direitos ditos fundamentais, a respeito dos quais faz menção expressa, todos ligados à ideia de dignidade da pessoa humana, hoje considerada inerente à noção de Estado de Direito.

Um orçamento público bem gerido se traduz em acesso do cidadão brasileiro à saúde, à educação, à segurança, aos serviços e obras públicas de qualidade. Nada disso é passível de ser realizado sem a participação das pessoas jurídicas empresárias, fornecedoras do setor público que, a partir do vigor da lei, passam a ser objetivamente responsáveis pelo combate à corrupção. Afinal de contas, a corrupção se traduz em bilateralidade, um acordo ilícito entre um agente público e um representante corporativo. Logo, a implementação da lei também tem como objetivo, no âmbito empresarial, fortalecer a livre concorrência e a isonomia entre as empresas que contratam com o poder público. Consequentemente, agora, a segurança jurídica no ambiente de negócios governamentais exige a adoção de práticas efetivas e inteligentes de compliance. ★

20 WAMBIER. Tereza. **Ações Constitucionais**. 5. ed. Jus PODIVM. p. 23-24.

Art. 2º. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios de Mato

Referências

Livros:

BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coords.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

WAMBIER, Tereza. Reflexões Sobre as Ações Constitucionais e sua Efetividade. In: DIDIER JR., Fredie et al. (coords.). **Ações Constitucionais**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

Artigos:

AYRES BRITO, Carlos. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/pdf/9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>> Acesso em: 27 out. 2014.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://200.198.41.151:8081/tribunalcontas/1999/01/-sumario?next=4>>. Acesso em: 30 out. 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, ano 77, v. 631, p. 14-23, maio 1988.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas: Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

Legislação:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Ordinária nº 3.164, de 1º de junho de 1956. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Lei Ordinária nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Lei Ordinária nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

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/L8429compilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

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/L8666compilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Lei Ordinária nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Lei Ordinária nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/L12846.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução nº 01/2007. Aprova o Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/legislacao/busca>>.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 60.160, de 29 de janeiro de 2014. Disciplina a aplicação, no âmbito da Administração Pública estadual, de dispositivos da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60106-29.01.2014.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

Sites:

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/marco-legal.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

WIKIPEDIA. **Compliance**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Compliance>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

O pacto federativo e a vedação ao recebimento de transferências voluntárias por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: análise à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal



Sara Mendes Carcará

Analista de Contas do
MPC-MT

saramendes@tce.mt.gov.br

The federal pact and the seal to the receipt of voluntary transfers for non-compliance of the Fiscal Responsibility Law: analysis based on the jurisprudence of the Supreme Court

Resumo

O presente artigo tem como objetivo contribuir para o debate acerca da relação entre as restrições provenientes de descumprimentos de normas de responsabilidade fiscal por municípios e estados-membros e o impacto destas sanções sobre o federalismo brasileiro, mediante análise histórica e jurisprudencial dos principais postulados e princípios envolvidos neste tema.

Palavras-chave

Federalismo Brasileiro, Transferências Voluntárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, Entes Subnacionais, Intranscendência das Sanções.

Abstract

This article aims to contribute to the debate about the relationship between the constraints from breaches of standards of fiscal responsibility by member states and municipalities and the impact of these sanctions on Brazilian federalism by historical and jurisprudential analysis of the main postulates and principles involved in this issue.

Keywords

Brazilian federalism, voluntary transfers, fiscal responsibility law, subnational entities.

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (2013). Autora do artigo “Supremacia do Poder Judiciário em Face do Princípio Democrático”, publicado na Revista Temas de Direito, 2ª edição, 2013, organizada pelo Centro Acadêmico de Direito da Universidade Federal do Piauí. Coautora do artigo “Os Vilões dos Juizados Especiais”, publicado na Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí, periódico acadêmico semestral, Teresina-PI, v.1, n.1, jul/dez 2011.

1 O Pacto Federativo Brasileiro e as Transferências Voluntárias

O princípio federativo, forma de Estado presente em grande parte das nações modernas, foi adotado pelo Brasil desde o Decreto n. 1, de 15/11/1889, e obteve status constitucional desde 1891.

A ideia de federação surgiu com a experiência norte-americana, em 1787. Naquele contexto histórico, as colônias americanas, recém-independentes do domínio inglês, buscavam uma forma de Estado que intermediasse a inexorabilidade do unitarismo e a fragilidade da confederação. Decidiram, portanto, unirem-se para formar um Estado

soberano, mas com a cautela de manter a autonomia das entidades que compunham o seu território. Por essa razão, é classificado como um federalismo centrípeto (unidades autônomas que se unem para formar um Estado soberano).

Sem dúvidas, o federalismo brasileiro foi inspirado no norte-americano, mas dele se difere em diversos aspectos, notadamente quanto à formação (no Brasil deu-se, sob uma perspectiva centrífuga, na qual o Estado unitário que se descentraliza e forma um Estado federado) e quanto à divisão de poderes entre os entes. Isso porque, ressalvados alguns raros momentos na história do Brasil, houve sempre uma tendência forte no país de centralização de poderes na União, tanto do ponto de vista político quanto financeiro e tributário.

A Constituição de 1988, em seu ideal reformista, buscou aplacar essas discrepâncias entre os entes, promovendo uma divisão coerente de competências e, sobretudo, a repartição tributária. Inovou, também, quanto aos municípios, os quais alcançaram, com a nova ordem constitucional, posição de entes federativos, com autonomia política, administrativa e orçamentária.

O ideal de fortalecimento do poder local e essa intenção descentralizante, que já era defendida por especialistas desde a Constituição de 1946, representou uma retomada aos ideais federativos, além da busca por mais eficiência e participação popular nos processos decisórios.

Foi, contudo, uma decisão política de certa forma desacompanhada de medidas efetivas de implantação de instrumentos concretos de fortalecimento do poder local, considerando que grande parte dos estados-membros e municípios não tem um mínimo de aparelhamento administrativo e não arrecada o suficiente para desenvolver-se. Assim, aqueles entes menos dotados de recursos financeiros tornam-se dependentes de auxílio dos entes financeiramente mais fortes.

A própria análise dos orçamentos públicos comprova essa circunstância, na medida em que informam que a União é o ente que mais arrecada tributos, depois os estados-membros e por fim os

municípios. A regra, portanto, é que, quanto menor o ente federativo, menos força econômica ele terá para manter-se com os recursos provenientes da sua própria arrecadação. Assim, não raramente, os municípios precisarão de repasses dos estados-membros e da União e os estados dependerão de repasses da União.

Por essa razão, há constantemente um clamor, por uma reforma tributária, no sentido de garantir ainda mais arrecadação para estados e municípios, o que, em última análise, acarretaria mais autonomia regional e local. Contudo, em que pese tratar-se de uma opção que merece reflexão e aprofundamento, encontra fortes óbices, sobretudo de natureza política.

Por outro lado, é importante ter em mente que o sistema jurídico, da maneira como é posto hoje, traz algumas alternativas para promover o reequilíbrio financeiro na federação, aumentando os recursos dos entes economicamente mais frágeis. Algumas derivam de expresse mandamento constitucional e constituem receitas dos próprios entes subnacionais, como é o caso das transferências constitucionais. Por outro lado, há aquelas que decorrem da celebração de convênios e do cumprimento de regras de gestão fiscal responsáveis, como as transferências voluntárias.

Estes repasses voluntários têm relevância singular para o desenvolvimento dos entes subnacionais, sobretudo porque representam maiores possibilidades de desenvolvimento em áreas como a infraestrutura, programas educacionais, de integração social, combate à fome e melhorias em saneamento básico.

Trata-se, portanto, de uma forma de diminuir o desequilíbrio financeiro entre os entes federativos e garantir o desenvolvimento de entes menores, sobretudo os municípios. Em um país de tantas diferenças, como o Brasil, essa descentralização financeira implica ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos, mormente pelo fato de que o gestor municipal tem mais possibilidades de perceber as particularidades do cenário local.

O recebimento de transferências voluntárias de recursos, contudo, está condicionado a uma série de requisitos impostos pelas normas de responsabilidade

fiscal, tais como a obediência a limites de despesa e de endividamento.

2 A Vedação de Recebimento de Transferências Voluntárias e de Contratação de Operação de Crédito como Sanções na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surge em um contexto de reforma do Estado e implemento da administração gerencial, diante da necessidade de controle de gastos e incremento na transparência no setor público. Para tanto, inovou em aspectos de equilíbrio financeiro, eficiência e desenvolvimento sustentável (CARVALHO, 2002).

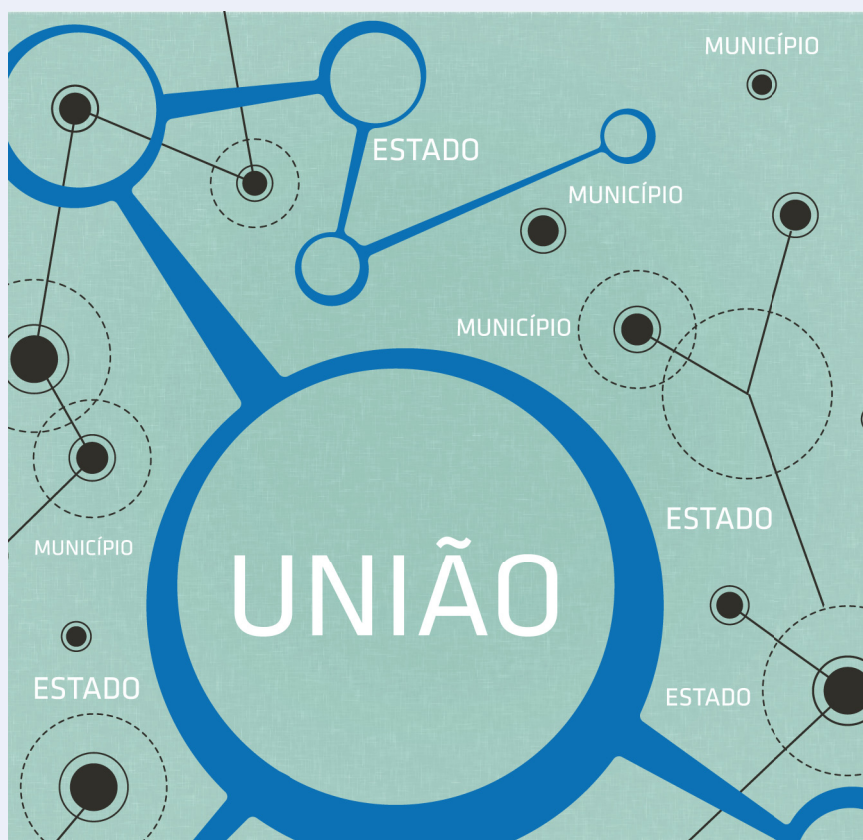
Não obstante, foi esse instrumento normativo que consolidou, no Brasil, um dos principais pressupostos do ideal republicano: a prestação de contas. Isso porque existem diversos dispositivos da LRF que obrigam o gestor a manter a transparência da ordenação de despesas e prestar contas dos seus atos, de modo que os cidadãos podem conferir a destinação dos recursos públicos e, principalmente, fiscalizá-los.

Ademais, após o advento desse importante diploma, criaram-se limites para o endividamento público, bem como para as despesas com pessoal, o que representou um enorme avanço, principalmente tendo em vista que era nesses dois aspectos que os entes públicos tinham suas finanças mais desequilibradas.

Para compelir os administradores públicos a observarem as determinações legais relacionadas à gestão responsável e administração gerencial, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou, também, uma série de restrições e sanções aos entes que descumprissem os limites a eles impostos. Vejamos alguns dispositivos que tratam do tema:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de



transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

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

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo

limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

[...]

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Da análise dos dispositivos supra-mencionados, percebe-se que as maiores restrições aos entes que descumpram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal são vedações:

1. ao recebimento de transferências voluntárias;
2. obtenção de garantias, diretas ou indiretas, de outro ente;
3. realização de operações de crédito.

Como dito, os entes economicamente mais frágeis (municípios/estados-membros) são muito dependentes de transferências voluntárias da União, de modo

que as sanções impostas pela LRF podem causar muito prejuízo às finanças daqueles que têm a manutenção de seus serviços condicionada aos repasses voluntários e, muitas vezes, à obtenção de empréstimos para realização de investimentos.

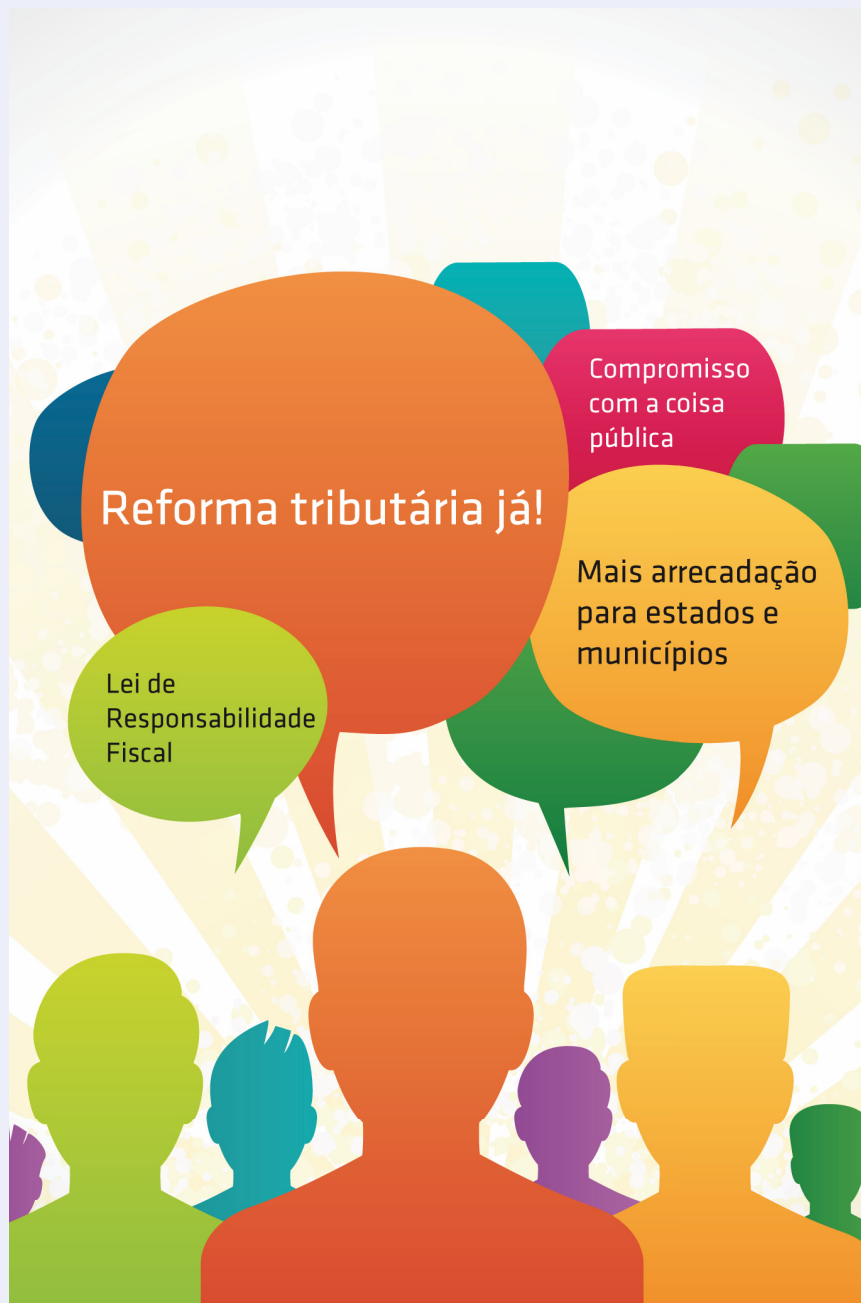
Por essa razão, essas medidas sancionatórias foram vistas com certa cautela pelo legislador e pela jurisprudência, no sentido de que sejam aplicadas em casos excepcionais. A vedação às transferências voluntárias, v.g., foi excepcionada pela própria LRF, nos casos em que os repasses se destinem a atender as áreas da educação, saúde e assistência social.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também tem se posicionado no sentido de aplicar as vedações à realização de operações de crédito e de recebimento de transferências voluntárias apenas em casos muito específicos. Isso porque o Pretório Excelso adota a teoria da intranscendência das sanções da LRF, a fim de que as restrições previstas na lei fiquem limitadas ao eventual descumprimento de limites pelo Poder Executivo do ente, restringindo, dessa forma, as hipóteses em que são cabíveis sanções de tamanha gravidade.

3 Princípio da Intranscendência das Sanções e Medidas Restritivas na Jurisprudência do STF

A intranscendência subjetiva das sanções em direito financeiro impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Por essa razão, vem sendo muito utilizada como argumentação pelas Fazendas Públicas estaduais para pleitear a exclusão desses entes do Cadastro Único de Convênios (Cauc), para que possam receber transferências de recursos federais.

Em virtude desse princípio, as sanções que derivam da atuação das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os estados-membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores



integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar (ACO 900).

Essa teoria também impede que o Poder Executivo (estadual ou municipal) sofra sanções em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa e o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas

instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional (AC 2659 MC-REF/MS).

Em outras palavras, apenas os atos do Poder Executivo seriam capazes de gerar, em caso de descumprimentos de normas da LRF, restrições ao recebimento de transferências voluntárias e à realização de operações de crédito.

O principal argumento utilizado na defesa desse postulado é o de que, no direito sancionatório, as medidas restritivas

não podem ultrapassar a pessoa do infrator. Assim, não seria correto que o Poder Executivo – por não possuir ingerência sobre a gestão de entes da administração indireta nem tampouco sobre órgãos, os quais, apesar de integrarem a mesma pessoa jurídica, possuem, por disposição constitucional, autonomia administrativa, financeira e gerencial, tais como o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público – sofresse as sanções do descumprimento das regras de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, há farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por todos, transcreve-se decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello nos autos da Ação Cautelar 2197, vejamos:

No caso em apreço, certo é que o Governador do Distrito Federal deu início às negociações de crédito tendentes a viabilizar a consecução de programas de grande relevância de seu Governo, não tendo havido, por parte da União, a necessária contrapartida (anuência) para a celebração efetiva das operações de crédito. Isso porque, como visto, um dos Poderes locais, que não o Executivo, está a descumprir, na singular ótica da União, a LRF.

Ora, o Poder Legislativo do Distrito Federal, cediço é dizer, tem autonomia constitucional, o que importa em responsabilidade correlata, cujas sanções jurídicas não podem extrapolar os limites da Câmara Distrital e Tribunal de Contas local, para atingir o Poder Executivo distrital, e de resto toda a população do Distrito Federal, que não deu causa a nenhum tipo de descumprimento de limites prudenciais previstos na LRF. Além disso, na hipótese em exame, o limite de gasto do Poder Legislativo (Câmara Distrital + Tribunal de Contas do DF) em 3% está preservado. Impossível cogitar-se de impossibilidade de cumprimento de obrigações assumidas. O que se tem nesses autos é rigorosamente uma hipótese em que se afigura evidente violação ao princípio constitucional da intrascendência das obrigações e sanções jurídicas (art. 5º, XLV, CF).

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de consignar, em alguns julgados (v.g. AC 266-4, AC 1.033, Rel. Min. Cel-

so de Mello), que o princípio da intranscendência não autoriza que se ultrapasse para a esfera de outras pessoas ou Poder a responsabilização que deve ser imputada à pessoa ou Poder inadimplente.

A circunstância é de tamanha aceitação no âmbito da União que o próprio Presidente da República enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar, que recebeu o número 92/2008, e com fundamento nos precedentes do STF acima anotados, também reconheceu a necessidade de que as restrições em decorrência de eventual descumprimento da LRF não ultrapasse a pessoa do infrator e que os limites de gasto com pessoal deve ser observado no seu limite global.

É, portanto, uma linha de argumentação que privilegia os estados-membros e os municípios, na medida em que limita as restrições para o descumprimento de normas previstas na LRF. Desse modo, a gestão dos demais Poderes e órgãos dos entes subnacionais não seria capaz de influir nas atividades do Executivo nem tampouco obstar a celebração de convênios para recebimento de transferências voluntárias de receitas ou, ainda, a possibilidade de contrair empréstimos.

Por um lado, é uma forma de não retirar dos entes regionais e locais opções de incremento de suas receitas, afinal são esses mecanismos que possibilitam, na prática, a implantação de políticas sociais redistributivas em âmbito local (MARTINS, 2010). De outro, essas decisões podem levar a um quadro grave de desobediência de normas importantes de responsabilidade fiscal e, consequentemente, ao enfraquecimento da administração gerencial, sobretudo em entes menores.

Essa preocupação com a técnica normativa foi externada pelo ex-ministro Joaquim Barbosa nos autos da Ação Civil Originária 2307. Na época, o ex-ministro era presidente do Supremo Tribunal Federal e por isso proferiu, em período de recesso forense, decisão monocrática nos autos do referido processo, cujo relator era o ministro Teori Zavascki.

Na hipótese, o Estado de Roraima ingressou com ação, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela para obrigar

a União a abster-se de aplicar ao autor as sanções do art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com base no princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Sustentou que o Estado não poderia ser responsabilizado por obrigações do Poder Legislativo.

Ao analisar o pedido de antecipação de tutela, o então presidente do Pretório Excelso proferiu decisão, da qual se extrai o seguinte trecho:

Por outro lado, dado que o sistema de proteção da responsabilidade fiscal prevê consequências ao ente federado, nas hipóteses de desrespeito, a aplicação linear das teses derivadas da “intranscendência das sanções” e da separação de Poderes levaria à absoluta ineficácia técnica da norma.

Em resumo, não haveria instrumento jurídico capaz de corrigir violações que, se mantidas, podem levar o Estado a quadro financeiro de calamidade, por incapacidade de custear serviços públicos essenciais. Assim, a cautela recomenda que o quadro fático-jurídico possa ser examinado em profundidade, por ocasião do início do ano judiciário.

Ante o exposto, indefiro o pedido para antecipação da tutela no período de recesso.

Na volta à rotina de trabalhos do Supremo Tribunal Federal, o ministro relator da Ação Originária 2307 proferiu decisão monocrática em sentido contrário àquela esposada pelo presidente, advertindo que a posição do Pretório Excelso é pacífica em aceitar a aplicação da teoria da intranscendência subjetiva das sanções nesses casos, bem como em conceder ordem para retirada dos municípios e estados-membros dos cadastros de inadimplentes da União quando as irregularidades proviessem de outros órgãos/poderes, que não o Poder Executivo.

Por outro lado, o ministro relator também fez uma ressalva em relação ao seu próprio entendimento da matéria. Demonstrou, na ocasião, sua preocupação com a aplicação da teoria de que ora se trata nas hipóteses em que a irregularidade derive de órgãos do próprio Estado. É que essa argumentação implicaria, nesses casos, de uma forma indireta, a irres-

pensabilidade do ente pelos seus próprios atos. Veja-se:

Ressalvo meu entendimento pessoal quanto a esse tema, em casos como os da espécie, em que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi praticado por um dos Poderes de Estado (o Legislativo), que é órgão do próprio Estado.

Considerar que tal descumprimento não traz consequências para o Estado significa uma forma indireta de irresponsabilidade por seus atos, ou por atos praticados por seus próprios órgãos internos (em contrariedade ao previsto no art. 2º, I, da Lei Complementar nº 101/2000).

Como se vê, há vozes dissonantes em relação às hipóteses de cabimento da teoria da intranscendência subjetiva das sanções em direito financeiro, notadamente quando o que está em jogo é a possibilidade de recebimento de receitas pelos entes. Em que pese às vozes dissonantes no Supremo Tribunal Federal, considerando a atual composição, é difícil imaginar que haja uma virada jurisprudencial quanto ao tema.

É que a quantidade de entes que estão inscritos nos cadastros de inadimplentes da União, muitos pelo descumprimento de normas da LRF, é muito significativa. Vedar-lhes a possibilidade de obter receitas de transferências voluntárias ou da celebração de operação de crédito significa, em última análise, desequilibrar o pacto federativo, deixando os entes menores em uma situação quase que calamitosa.

Por outro lado, não se pode olvidar o fato de que o uso indiscriminado da teoria implica absoluta ineficácia da técnica da norma (BARBOSA, 2014), porquanto não existiria nenhuma sanção para o descumprimento de regras importantes para a gestão fiscal.

A LRF, longe de ser um diploma normativo comum, modificou por completo a forma de se ver a administração pública no país. Seu papel, além de jurídico, é também sociopolítico, na medida em que educa os gestores públicos, impondo-lhes limites. Esse caráter punitivo-pedagógico, considerando o que ordinariamente acontece, é um grande passo para que se

implante, definitivamente, no país, a cultura de compromisso com a coisa pública.

Por essa razão, qualquer permissividade em relação ao descumprimento de suas normas, ainda que para sanar outras desconformidades do sistema jurídico (como a própria distribuição de receitas), obsta de alguma coisa o desenvolvimento da administração gerencial no país.

4 Conclusão

É certo que a Constituição de 1988 trouxe um avanço significativo para a autonomia financeira de estados-membros e municípios (estes foram inclusive alçados à condição de entes federativos).

Entretanto, sabe-se que a repartição de receitas tributárias e até mesmo as transferências constitucionais, da maneira como desenhadas atualmente no sistema constitucional, não são capazes de sanar as desigualdades financeiras existentes entre os entes. A União ainda concentra a maior parte dos recursos da nação, o que mantém os entes subnacionais dependentes de repasses federais ou de garantia da União para a concessão de empréstimos (operações de créditos).

A celebração de convênios para o recebimento de verbas, sobretudo para investimentos, está relacionada a diversos fatores políticos. Contudo, condiciona-se juridicamente à regularidade do ente receptor em relação às suas obrigações fiscais, delineadas pelo arcabouço normativo, sobretudo pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entre as sanções trazidas pelas leis que disciplinam a gestão fiscal responsável no país está justamente a vedação de recebimento de transferências voluntárias e realização de operações de crédito. Por um lado, tais restrições possuem um forte caráter pedagógico e têm se mostrado, ao longo do tempo, um eficiente instrumento de implantação de uma cultura de administração gerencial, responsável, pautada em resultados eficientes, mormente no que se refere aos serviços essenciais, e, principalmente, em respeito à coisa pública, diminuindo a herança histórica e perniciosa de confusão entre o público e o privado no Brasil.

Veja-se, portanto, que se está diante de um delicado conflito entre valores igualmente importantes para uma república federativa: dar prevalência à lei e aplicar as sanções àqueles que a descumprirem, privilegiando ideais republicanos de respeito à coisa pública ou reconhecer que os estados-membros e municípios (estes principalmente) precisam de recursos para investimentos em áreas essenciais de desenvolvimento, o que implicaria mais forças a esses entes e, consequentemente, respeito ao pacto federativo.

Nos casos concretos, o Supremo Tribunal Federal tem adotado um meio-termo, no sentido de não afastar por completo a aplicação da lei e, portanto, aplicar as sanções previstas na LRF em casos de descumprimento de suas disposições, mas o fazendo com temperamentos, mediante a aplicação da teoria da intranscendência subjetiva das sanções e, portanto, reduzindo bastante as hipóteses em que os entes federados realmente sofrem a sanção de vedação ao recebimento de repasses federais.

Sem dúvidas, trata-se de uma solução diplomática, mas a questão não está acabada. Em casos como o brasileiro, em que a cultura de administração pública responsável ainda não está consolidada, a permissividade em relação ao descumprimento de normas da LRF, sem que haja instrumentos capazes de infligir sanções eficazes, poderá contribuir para a descontinuidade do crescimento brasileiro e dos avanços dos ideais de compromisso com a coisa pública.

Referências

Livros:

LEITE, Harrison Ferreira. **Manual de Direito Financeiro**. 3. ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2014.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8. ed. São Paulo: Editora Campus, 2013.

Artigos:

CARVALHO, Ailton Mota de. **A responsabilização fiscal nos municípios brasileiros**. VI CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2002. Disponível em: <www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/334.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

CRUVINEL E PALOS, Aurélio Guimarães. **A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal**. Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/tema10/2011_480.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

GALLO, Fabrício. **Território nacional e pacto federativo brasileiro**: uma análise geográfica das transferências de recursos entre os entes federados. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/07.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Especialização em orçamento público. Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Secretaria de Orçamento Federal, Controladoria Geral da União, 2010. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055828.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2014.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação**: Centralização e descentralização do poder político no Brasil. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/tema3/pdf/207708.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2014.

Legislação:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Ação Civil Originária 900. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ, Brasília, 27/11/2006. p. 00038.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Cautelar 2650 MC-REF/MS. Relator Ministro Celso de Mello. DJe-19, Brasília, 24/09/2010. p. 00196.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Ação Cautelar 2197 MC/DF. Relator Ministro Celso de Mello. DJe- 222, Brasília, 21/11/2008. p. 00038.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Ação Civil Originária 2307. Relator Ministro Teori Zavascki. DJe- 84, Brasília, 06/05/2014.



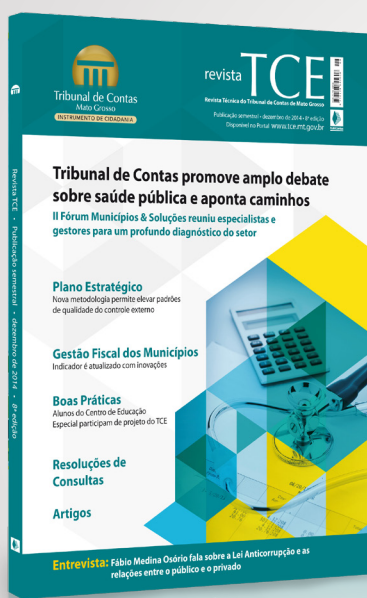
PubliContas

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.



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

O NOSSO PAPEL É FAZER UM MUNDO MELHOR.

C. 100. 0101010



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