Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

revista TCE

Publicação semestral • Março de 2009

Indicadores para avaliar políticas públicas

A metodologia é aplicada inicialmente às áreas de educação e saúde.

Contas de Governo - Contas de Gestão
Novas regras para fiscalizar e analisar contas anuais da administração pública em MT.

Aprovados em concurso
Procuradores e Auditores Substitutos de Conselheiro tomam posse no TCE.

Revista TCE • Publicação semestral • Março de 2009

Revista do TCE

Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Publicação semestral / Cuiabá-MT, março de 2009

Identidade Institucional

Missão:

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

Visão:

Ser a referência em controle externo no Brasil.

Valores:

Agilidade: Agir com dinamismo nas ações do controle externo;
Compromisso: Cumprir e respeitar os pilares da identidade organizacional;
Ética: Agir conforme os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade;
Inovação: promover ações inéditas nos processos institucionais;
Qualidade: Garantir a eficiência e eficácia do controle externo;
Transparência: Dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.

Expediente

Presidente
Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Vice-Presidente
Conselheiro José Carlos Novelli

Corregedor-Geral
Conselheiro Valter Albano da Silva

Ouvidor-Geral
Conselheiro Alencar Soares Filho

Conselheiros
Ary Leite de Campos
Humberto Bosaipo
Waldir Júlio Teis

Auditores Substitutos de Conselheiro
Isaías Lopes da Cunha
Luiz Henrique Moraes de Lima

Ministério Público de Contas

Procurador-Geral
Gustavo Coelho Deschamps

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

Supervisão Técnica
Conselheiro Valter Albano da Silva

Assessoria Especial de Comunicação

Coordenação
Américo Corrêa

Edição
Dora Lemes

Textos
Américo Correa
Dora Lemes
Maria Góes
Suzi Bonfim

Equipe de Jornalismo
Alice Matos
Janayna Cajueiro
Tábata Almeida

Equipe de Publicidade
Rodrigo Canellas
Doriane Milloch
Fabiane Mello

Fotografia
Marcos Bergamasco
Agência Phocus

Documentos Técnicos
Consultoria Técnica

Impressão
Prol Editora Gráfica

Tiragem
2.000 exemplares

Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Centro Político e Administrativo
Palácio Paiaguás, s/nº – CP: 10.003 – CEP: 78050-900 – Cuiabá - MT
Tel.: 65-3613-7500 – e-mail: tce@tce.mt.gov.br – www.tce.mt.gov.br
Horário de Atendimento: 8h às 18h, de segunda a sexta-feira

Editoração Eletrônica
Justlayout | Carlini & Caniato Editorial

Informação com transparência

Para você, um direito.
Para nós, um dever.

Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

www.tce.mt.gov.br

TCEstudantil

Parcerias institucionais

Programa Consciência Cidadã

Site TCE

Ouvidoria

Jornal

GEO-OBRAS TCE-MT

Transmissão das sessões ao vivo

Revista TCE

Sumário

Indicadores mostram realidade da saúde e da educação em Mato Grosso

O Tribunal de Contas de Mato Grosso adotou um método analítico para avaliar os resultados das políticas públicas executadas pelos governos do Estado e dos municípios nas áreas de Educação e Saúde. O presidente do TCE, conselheiro Antonio Joaquim, fala sobre a mudança de paradigma.

05

Coerência e justiça são imperativos dos TCs

Em entrevista, o Corregedor-Geral do TCE-MT, conselheiro Valter Albano, avalia que o caráter de justiça das deliberações pode fazer com que o Tribunal seja reconhecido como instituição cidadã.

15

Contas de Governo Contas de Gestão

Contas anuais dos municípios passam a ser analisadas sob novo prisma.

19

Biblioteca Poeta Silva Freire 21

Aplic com novos prazos e regras 22

Ministério Público de Contas é instalado com posse de procuradores 24

Tribunal melhora seus resultados com o Gespública 28

Calendário de compromissos 31

Inteiro Teor 39
Conheça íntegra de decisões dos conselheiros em processos de consultas

Artigos

178 Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e sua aplicação na administração pública

183 Publicidade legal e publicidade institucional: o alcance da Lei Eleitoral

Editorial

O conteúdo desta segunda edição da Revista Técnica ilustra parte das transformações vivenciadas pelo Tribunal de Contas ao longo dos últimos anos e sinaliza, sobretudo, que 2009 será um ano crucial no processo de fortalecimento do controle externo em Mato Grosso.

E o principal desafio, conforme se depreende das declarações dos atuais dirigentes e líderes da instituição, será consolidar projetos estratégicos, dentre eles o monitoramento de obras públicas por satélite, a avaliação de resultados de políticas públicas e o novo sistema de auditoria das contas das administrações municipais.

O corpo técnico, particularmente a auditoria, terá trabalhos adicionais significativos, mas a sociedade tem muito a ganhar com o fortalecimento do Controle Externo. Além disso, a capacidade produtiva da instituição será potencializada pelos novos quadros técnicos, com a nomeação dos Procuradores de Contas e Auditores Substitutos de Conselheiro, aprovados em recente concurso público.

É um desafio de grandes proporções, mas a atual gestão está otimista e consciente das medidas que precisará adotar, para viabilizar projetos estabelecidos em um Planejamento Estratégico com metas audaciosas para ser executadas até 2011.

Além de divulgar inovações já realizadas e projetadas para este ano, a edição traz importantes resoluções tomadas em processos de consultas, através das quais o Tribunal Pleno consolida entendimentos sobre assuntos de interesse da administração pública e, por extensão, da nossa sociedade.

Boa leitura.

Indicadores mostram realidade da saúde e da educação em Mato Grosso

O Tribunal de Contas de Mato Grosso adotou um método analítico para avaliar os resultados das políticas públicas executadas pelos governos do Estado e dos municípios nas áreas de Educação e Saúde. As contas anuais do exercício de 2008 já estão sendo analisadas sob essa nova perspectiva.

A metodologia consiste na aplicação de indicadores socioeconômicos nacionais e de técnicas estatísticas, para classificar o desempenho dos Poderes Públicos estadual e municipal em relação aos parâmetros oficiais utilizados no país.

O ineditismo e a ousadia da iniciativa não assustam o presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, conselheiro Antonio Joaquim. Nem tampouco, segundo ele, preocupa os demais membros do colegiado - que unânimes decidiram pelo estabelecimento dessa meta no planejamento estratégico 2005-2011 da instituição.

Para Antonio Joaquim, antes de tudo, o TCE-MT vai prestar um grande serviço para o Brasil, realizando um amplo exercício de aprendizado para o Controle Externo brasileiro em uma linha de atuação necessária e obrigatória, mas ainda pouco realizada pelos Tribunais de Contas. "Auditar resultados e fornecer essas informações para a sociedade legitima ainda mais o Controle Externo, pois consolida a sua posição de instrumento de cidadania", afirma o presidente do TCE-MT.

Além da auditoria tradicional centrada na legalidade e correção dos feitos contábeis e administrativos, em 2009 o TCE-MT deitará lupa inicialmente sobre a qualidade e o saldo efetivo dos serviços prestados pela administração pública nas áreas de educação e saúde e na segunda etapa a nova metodologia será aplicada às áreas de renda, transporte e segurança, verificando se o dinheiro gasto retornou em benefícios, se realmente melhorou a qualidade de vida da população a qual o investimento foi dirigido.

A ação está amparada na Emenda Constitucional 19, aprovada pelo Congresso Nacional em junho de 1998, e que acrescentou a eficiência como um dos princípios da administração pública. Segundo Antonio Joaquim, somente com auditoria de resultados é que se vai apurar se os órgãos públicos estão se pautando pela eficiência. Inicialmente, a ação do Tribunal de Contas de Mato Grosso terá caráter educativo, com a fixação de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) para os casos mais graves ou àqueles em que aos gestores restar um rosário de recomendações. A aplicação de sanções começará quando da análise das contas de 2010, podendo ensejar a rejeição.

"Nosso objetivo é verificar, por exemplo, se o dinheiro gasto na área de saúde fez diminuir os índices oficiais de mortalidade infantil, se foram reduzidos a incidência de casos de dengue, se aumentou a cobertura de aplicação de vacinas ou se as campanhas preventivas oferecidas para a população atingiram as metas", explicou o conselheiro Antonio Joaquim. Da mesma forma, na área de educação, será aferido, por exemplo, se diminuiu a repetência escolar, se baixou o índice de evasão, se a qualidade do ensino melhorou, se as avaliações escolares feitas pelos organismos estatais revelaram maior aprendizagem dos alunos e se houve investimento nos professores.

O novo modelo de fiscalização se norteará por banco de dados e indicadores estabelecidos a partir de estudos feitos por professores e cientistas sociais ligados à Universidade de São Paulo (USP) e ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), contratados pelo TCE-MT para essa finalidade. Durante o ano de 2008, a equipe comandada pela professora doutora Marta Arretche apurou e reuniu todas as informações oficiais existentes sobre educação e saúde, produziu todo o instrumental de análise e sugeriu ao Tribunal de Contas de Mato Grosso

Presidente Antonio Joaquim durante apresentação da metodologia na Assembléia Legislativa

O objetivo é verificar, por exemplo, se o dinheiro gasto na área de saúde fez diminuir os índices oficiais de mortalidade infantil

10 indicadores de avaliação para a área de saúde, 10 indicadores para a área de educação gerida pelas Prefeituras e 10 indicadores para a mesma área sob a coordenação da Secretaria Estadual. Além disso, o banco de dados já forneceu um retrato atual do Estado e das 141 cidades tendo como comparativo a média nacional.

Inevitável - Para o conselheiro, a nova proposta de auditoria representa uma evolução inevitável para os órgãos de controle externo e para a própria modernização do poder público. Antonio Joaquim observa que o Tribunal de Contas da União e o TCE do Estado de Pernambuco já realizam auditorias que lembram a iniciativa mato-grossense, mas longe da dimensão pretendida pelo Tribunal de Mato Grosso. "O TCU já audita alguns programas do governo federal com esse foco, porém nós pretendemos ir bem adiante. Vamos auditar completamente duas áreas fundamentais do serviço público. Para isso, usamos todo o ano de 2008 para produzir as bases da auditoria e capacitar os nossos técnicos, repassando os conhecimentos e familiarizando com a metodologia", disse. "É um processo que depende de maturação e que se consolidará efetivamente nos próximos dois anos".

Antonio Joaquim confirma que muitos gestores lhe revelaram preocupação com essa linha de atuação do Tribunal de Contas. Mas diz que essa é uma visão equivocada, já que na verdade a fiscalização de resultados de políticas públicas vai beneficiar tanto a população quanto as próprias administrações. Segundo o presidente, o gestor vai ter que definir as suas metas e buscar alcançá-las. Em outras palavras, terá que assimilar a cultura do planejamento estratégico, a cultura gerencial da qualidade. "Será a gestão da excelência, que não se restringe a apenas investir os percentuais mínimos exigidos por lei. Agora, o gestor terá que se comprometer com as consequências da sua ação administrativa, verificar se o dinheiro gasto retornou em qualidade para a população".

As secretarias estaduais de Educação e de Saúde já foram avisadas sobre o trabalho dos auditores. O banco de dados com o quadro apurado de cada instituição será o referencial comparativo. "É o que estamos chamando de marco zero. Porém, importante evidenciar que não estamos responsabilizando de imediato nenhum gestor pela situação apurada, pois esse quadro existente representa décadas de gestão administrativa", pondera Antonio Joaquim. Para o presidente, todavia, o marco zero servirá para que o gestor "encontre o caminho para a boa gestão, em especial nas áreas de educação e saúde".

A metodologia de auditoria foi amplamente compartilhada com os técnicos do Tribunal de Contas de Mato Grosso, que enfrentaram procedimentos de treinamento aplicado pela Escola de Contas ao longo do ano passado. Primeiro, a professora Marta Arretche apresentou os resultados dos estudos, o banco de dados e o instrumental de trabalho. Depois o treinamento foi ministrado para os auditores distribuídos em turmas. Toda a base de dados com a situação de cada município e do Estado está disponível na pagina www.tce.mt.gov.br.

Antes de fornecer as informações para o público em geral, o presidente Antonio Joaquim e os demais conselheiros compareceram em audiência pública na Assembléia Legislativa, apresentando os resultados para os deputados estaduais e mostrando a amplitude da nova metodologia de fiscalização. Segundo o conselheiro presidente, o quadro revelado permitirá ao Legislativo direcionar recursos para os municípios cuja situação se apresenta mais drástica. Em muitos municípios, a quase totalidade dos indicadores é negativa e os números de certa forma preocupantes. "Creio que será desafiador tanto para o Tribunal de Contas quanto para os gestores públicos", completa o conselheiro.

Indicadores

De uma longa série de indicadores submetidos a testes estatísticos e a avaliações conceituais com especialistas da área, foram selecionados dez para compor o painel de resultados de Mato Grosso nessa área:

- Taxa de mortalidade neonatal precoce (2005)
- Taxa de mortalidade infantil (2005)
- Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal (2005)
- Taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 5 anos (2006)
- Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cerebrovascular (2005)
- Cobertura de primeira consulta odontológica programada (2006)
- Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25-59 anos na população feminina nessa faixa etária (2006)
- Cobertura da vacina tetravalente (DTP/Hib) (2007)
- Taxa de detecção de hanseníase (2006)
- Taxa de incidência de dengue (2006)

Na construção do painel de avaliação dos resultados da política estadual de Educação, foi considerado o fato de que o governo do Estado oferece matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental em mais de 90% dos municípios (correspondendo a 36% do total de matrículas do ensino público), participa majoritariamente também nas matrículas de 5ª a 8ª série do ensino fundamental (63% do total das matrículas públicas) e, além disso, oferece 98% das matrículas no ensino médio. Para compor esse painel foram escolhidos dez indicadores:

- Taxa de escolarização líquida, 15 a 17 anos (2006)
- Taxa de abandono no ensino médio (2005)
- Desempenho médio da parte objetiva da prova do Enem (2007)
- Taxa de abandono até a 4ª série do ensino fundamental (2005)
- Taxa de abandono da 5ª à 8ª série do ensino fundamental (2005)
- Taxa de reprovação da 5ª à 8ª série do ensino fundamental (2005)
- Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 em matemática (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 em português (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 em matemática (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 em português (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil

Foi montado também um painel dos resultados da rede municipal de educação, responsável pela oferta de 98% das matrículas do ensino infantil no setor público e tem presença majoritária nas quatro séries iniciais do ensino fundamental (64% das matrículas do setor público), além de oferecer 37% das matrículas nas séries finais. Nesse painel foram utilizados os seguintes indicadores:

- Cobertura potencial das crianças de 0 a 6 anos de idade (2006)
- Taxa de reprovação até a 4ª série do ensino fundamental (2005)
- Taxa de reprovação da 5ª à 8ª série do ensino fundamental (2005)
- Taxa de abandono até a 4ª série do ensino fundamental (2005)
- Taxa de abandono da 5ª à 8ª série do ensino fundamental (2005)
- Distorção idade-série até a 4ª série do ensino fundamental (2006)

A metodologia de auditoria foi amplamente compartilhada com os técnicos do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Auditores em treinamento para aplicação da metodologia

- Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil 2005 em matemática (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil 2005 em português (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil 2005 em matemática (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil
- Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil 2005 em português (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil

Para padronizar a notação e construir os Índices das Políticas Públicas, os indicadores de resultados foram convertidos em medidas classificatórias obtidas a partir da comparação com a média brasileira, conforme mostra a tabela 2. Quando o valor de um indicador de determinado município é melhor do que a média do Brasil, é atribuído a ele o escore 1. Se o valor obtido foi pior do que a média do Brasil, foi atribuído a ele escore 0 e para valores que se encontram próximos à média, foi atribuído o escore 0,5. Nos casos em que a informação não se aplica ao município - por não oferecer matrículas de 5ª a 8ª série, por exemplo, o indicador é considerado como não válido e excluído do cômputo final do índice.

Principais resultados

Veja alguns indicadores de resultados da ação do governo estadual de Mato Grosso na área da saúde, constatados pela amostra:

Mortalidade neonatal precoce: Mato Grosso apresentou uma taxa superior à média brasileira, com 9,1 mortes entre crianças de 0 a 6 dias por mil nascidos vivos, enquanto a média nacional foi de 8,7 em 2005.

Mortalidade infantil: em 2005, a taxa média do Estado foi de 18,5 mortes por mil nascidos vivos menores de um ano, enquanto a média nacional para o mesmo indicador foi de 17,0 mortes em menores de um ano por mil nascidos vivos. É importante ressaltar que a taxa média pode ser considerada baixa pelo critério de classificação do Ministério da Saúde, ou seja, inferior a 20 mortes em menores de um ano de idade por mil nascidos vivos.

Atendimentos pré-natal: a média apresentada pelo Estado em 2005 indica que, para 56,6% dos nascidos vivos em Mato Grosso, suas mães tiveram 7 ou mais consultas de pré-natal. A média nacional para esse indicador foi de 53,6%.

Infecção Respiratória Aguda (IRA): a taxa média do Estado em 2006 foi de 32,5 internações por IRA entre mil crianças menores de 5 anos de idade, ao passo que a média nacional foi de 25,5 internações em mil.

Mortalidade por doenças cérebro-vasculares: a taxa média ponderada entre os municípios do Estado foi de 35,2 mortes por doenças deste tipo em cada 100 mil habitantes em 2005, enquanto a média nacional foi de 48,9 mortes por 100 mil habitantes.

Primeira consulta odontológica: em 2006, Mato Grosso apresentou 11,28% de cobertura da primeira consulta odontológica no SUS, enquanto a média nacional para o mesmo indicador foi de 12,28%.

Hanseníase: a média do Estado, em 2006, para a taxa de detecção de hanseníase foi de 10,5 novos casos da doença em cada 10 mil habitantes, muito superior à média nacional do indicador, que ficou em 2,1 novos casos por 10 mil habitantes.

Dengue: a taxa de incidência da doença para Mato Grosso em 2006 foi de 380,5 novos casos de dengue por 100 mil habitantes, enquanto a média nacional foi de 147,7.

Para cinco dos indicadores de resultados (taxa de mortalidade infantil, proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natal, taxa de internação por infecção respiratória aguda, cobertura da primeira consulta odontológica programada e taxa de incidência de dengue), o número de municípios de Mato Grosso com desempenho pior do que a média nacional é bastante superior ao daqueles cujo desempenho foi melhor.

Comparação com os gastos

O estudo levantou a correlação dos Índices da Saúde de cada município com os percentuais médios de gasto municipal em saúde entre 2005 e 2006, considerando apenas as receitas de impostos e transferências. O índice médio foi de aproximadamente 20% das receitas de impostos e transferências.

Uma das conclusões foi de que os municípios mato-grossenses apresentam expressiva variação no esforço de gasto em saúde, sendo que um pequeno número apresentou taxas de participação da saúde sobre as receitas de impostos e transferências muito próximas do limite mínimo constitucional de 15%.

Foi verificado também que um número considerável de municípios apresentou esforço médio de gasto em 2005-2006 superior ao percentual médio deste indicador para os municípios do Estado. Entretanto não se constatou correlação significativa entre os Índices da Saúde e os percentuais de gasto. Os três municípios com melhor desempenho no Estado apresentaram percentuais de gasto muito diferenciados.

Na avaliação da Rede estadual de educação em Mato Grosso, foi atribuído ao Estado um índice de 1,5, por ter apresentado desempenho melhor que a média brasileira apenas no critério taxa de reprovação da 5ª à 8ª série do ensino fundamental. O desempenho em taxa de escolarização líquida dos jovens de 15 a 17 anos ficou próximo à media nacional e, em apenas oito municípios, a rede estadual obteve índices iguais ou superiores a 6. Em apenas três municípios o Estado obteve 10 e em 45 deles os índices variaram entre 4,1 e 6, o que representa cerca de 32%. O desempenho da rede estadual só alcançou desempenho melhor que a média da rede estadual brasileira em no máximo seis dos indicadores de resultados.

O resultado completo da primeira amostra dos resultados das políticas públicas de saúde e educação em Mato Grosso está disponível no endereço www.tce.mt.gov.br.

As tabelas a seguir mostram indicadores de saúde e educação em Mato Grosso.

Tabela 1 - Indicadores de Resultados no Sistema de Saúde nos Municípios de Mato Grosso

Município	Taxa de mortalidade neonatal precoce - 2005	Taxa de mortalidade infantil - 2005	Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal - 2005	Taxa de internação por Infecção espiratória Aguda (IRA)em menores de 5 anos - 2006	Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular - 2005	Taxa de detecção de hanseníase - 2006	Cobertura de primeira consulta odontológica programada - 2006	Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25-59 anos na população feminina nesta faixa etária - 2006	Cobertura - Tetravalente (DTP/Hib) (TETRA) - 2007	Taxa de incidência de dengue - 2006
Média do Brasil	8,7	17,0	53,6	25,5	48,9	2,1	12,3	0,15	98,2	148
Média do Estado de Mato Grosso	9,1	18,5	56,6	32,5	35,2	10,5	11,3	0, 07	96,9	381
Acorizal	56,6	75,5	37,7	10,6	32,6	3,2	3,5	0,08	169,8	48
Agua Boa	24,2	39,3	58,5	87,6	33,7	41,0	19,0	0,12	108,2	34
Alta Floresta	12,5	21,2	53,5	17,5	31,8	18,4	21,6	0,05	96,1	51
Alto Araguaia	22,4	40,4	82,5	34,2	50,8	5,9	12,7	0,05	98,7	278
Alto Boa Vista	12,8	25,6	37,7	12,7	22,9	15,3	SI	0,07	119,0	44
Alto Garças	0,0	18,6	83,1	13,6	24,0	18,0	19,0	0,05	100,0	407
Alto Paraguai	16,7	25,0	31,7	27,8	81,3	5,3	20,6	0,01	86,7	263
Alto Taquari	0,0	8,9	69,6	1,4	18,5	SI	2,3	0,03	104,5	SI
Apiacás	6,0	24,0	62,9	60,7	31,4	6,3	15,8	0,07	89,8	SI
Araguaiana	27,8	55,6	66,7	43,5	SI	20,2	19,1	0,05	83,3	1.617
Araguainha	76,9	76,9	69,2	31,8	153,3	SI	35,1	0,12	100,0	SI
Araputanga	15,5	27,9	88,8	58,7	13,9	20,0	10,3	0,12	88,2	3.310
Arenápolis	6,4	12,7	43,9	18,3	48,1	8,9	37,1	0,07	84,7	10
Aripuanã	4,8	16,6	70,2	36,4	43,1	6,2	4,5	0,13	97,9	1.249
Barão de Melgaço	0,0	0,0	23,5	3,5	15,8	1,7	SI	0,01	143,5	SI
Barra do Bugres	9,8	16,3	41,1	60,3	34,5	10,7	10,4	0,03	111,0	431
Barra do Garças	21,9	30,0	71,9	44,9	69,5	15,3	21,6	0,05	81,1	362
Bom Jesus do Araguaia	0,0	0,0	29,2	34,0	SI	4,3	SI	0,01	320,8	SI
Brasnorte	13,5	13,5	43,5	27,5	16,6	7,2	16,1	0,13	107,6	1.468
Cáceres	9,9	17,2	34,1	16,9	31,4	6,4	11,8	0,04	88,9	917
Campinápolis	6,1	61,3	44,7	168,5	23,4	9,3	10,4	0,06	220,3	23
Campo Novo do Parecis	10,2	20,4	70,8	17,5	15,9	9,0	11,4	0,18	77,2	599
Campo Verde	3,3	10,0	80,7	33,1	49,4	7,1	26,6	0,02	79,2	313
Campos de Júlio	0,0	0,0	89,9	83,3	SI	7,0	6,5	0,14	129,1	SI
Canabrava do Norte	16,1	16,1	29,0	6,5	SI	4,6	SI	0,06	148,4	SI
Canarana	7,2	21,7	46,4	39,1	10,7	19,1	19,9	0,09	113,4	36
Carlinda	6,0	18,1	64,5	82,4	104,6	7,7	25,2	0,14	112,7	11
Castanheira	7,7	15,4	56,9	4,1	14,2	8,7	10,2	0,08	110,0	29
Chapada dos Guimarães	6,6	16,5	53,2	49,8	39,8	17,3	1,8	0,09	81,6	50
Cláudia	6,3	12,5	61,9	112,2	8,5	1,7	6,5	0,08	108,8	2.121
Cocalinho	0,0	18,2	38,2	34,6	SI	9,3	48,1	0,02	123,6	SI
Colíder	9,7	21,4	55,1	41,4	29,7	9,0	4,8	0,08	95,3	19
Colniza	14,1	24,6	27,6	13,1	36,9	13,4	SI	0,02	119,1	4.799
Comodoro	17,2	37,9	75,9	153,1	10,6	5,1	9,8	0,10	143,5	15
Confresa	7,6	12,7	40,1	22,2	11,1	8,0	3,2	0,03	104,3	206
Conquista D'Oeste	20,8	20,8	52,1	20,6	SI	13,6	SI	0,20	125,0	815
Cotriguaçu	0,0	11,3	21,8	22,6	39,4	11,2	20,1	0,10	117,7	7
Cuiabá	8,0	17,3	57,3	19,2	41,6	4,7	4,1	0,05	88,7	105
Curvelândia	15,4	15,4	47,7	6,7	SI	8,1	SI	0,09	129,2	201
Denise	22,7	30,3	64,4	22,2	10,9	10,5	1,5	0,06	131,1	21
Diamantino	2,9	20,1	64,4	38,2	24,8	58,6	31,5	0,09	98,9	293
Dom Aquino	14,3	28,6	69,3	58,5	73,2	6,1	12,4	0,03	85,0	416
Feliz Natal	0,0	4,0	54,0	5,9	21,9	14,7	15,2	0,23	82,7	732
Figueirópolis D'Oeste	0,0	21,3	70,2	16,3	55,1	11,4	SI	0,29	155,3	257
Gaúcha do Norte	22,7	22,7	66,3	39,1	36,6	3,6	6,5	0,16	59,1	125
General Carneiro	9,9	29,7	37,4	73,8	68,5	4,6	11,2	0,05	67,3	228

Continua...

Tabela 1 - Indicadores de Resultados no Sistema de Saúde nos Municípios de Mato Grosso

Município	Taxa de mortalidade neonatal precoce - 2005	Taxa de mortalidade infantil - 2005	Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal - 2005	Taxa de internação por Infecção respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos - 2006	Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular - 2005	Taxa de detecção de hanseníase - 2006	Cobertura de primeira consulta odontológica programada - 2006	Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25-59 anos no população feminina nesta faixa etária - 2006	Cobertura - Tetravalente (DTP/Hib) (TETRA) - 2007	Taxa de incidência de dengue - 2006
Glória D'Oeste	0,0	0,0	31,7	45,7	37,5	19,7	SI	0,13	95,1	236
Guarantã do Norte	12,3	15,9	34,1	21,1	15,2	24,6	3,6	0,13	84,9	47
Guiratinga	17,8	23,7	71,0	14,3	61,8	17,1	12,7	0,04	113,0	595
Indiavaí	0,0	0,0	87,2	85,9	48,1	14,4	38,4	0,01	95,7	48
Ipiranga do Norte	0,0	0,0	SI	0,0	SI	SI	SI	0,00	93,6	SI
Itanhangá	0,0	0,0	SI	0,0	SI	4,6	SI	0,00	175,0	69
Itaúba	33,1	49,6	66,9	14,0	15,7	12,3	SI	0,06	86,0	62
Itiquira	5,1	10,2	52,6	12,7	90,5	1,0	7,9	0,06	102,0	20
Jaciara	6,0	12,0	4,4	30,5	33,4	8,4	7,5	0,10	95,6	73
Jangada	15,3	38,2	37,4	12,7	24,0	4,7	7,0	0,00	135,9	SI
Jauru	15,7	26,2	52,9	11,9	31,3	9,4	1,3	0,06	99,0	55
Juara	3,3	8,2	44,7	17,1	22,6	29,6	11,6	0,02	108,4	553
Juína	13,5	25,7	49,5	43,2	30,5	11,4	6,3	0,12	93,9	243
Juruena	20,3	40,6	75,6	29,2	32,2	15,6	6,5	0,15	102,5	93
Juscimeira	19,4	25,8	9,7	10,5	62,7	7,8	24,0	0,01	114,8	295
Lambari D'Oeste	8,4	25,2	87,4	34,2	54,0	2,8	11,8	0,09	78,2	736
Lucas do Rio Verde	4,9	8,2	87,8	45,4	22,0	5,9	12,5	0,00	103,1	171
Luciara	0,0	19,2	28,8	115,4	47,1	9,7	9,7	0,16	73,1	SI
Marcelândia	16,3	22,9	42,1	14,1	16,7	12,3	1,0	0,07	71,6	1.025
Matupá	8,3	16,7	50,6	11,3	58,5	15,7	5,9	0,10	95,0	199
Mirassol d'Oeste	9,7	21,8	52,3	33,5	61,8	13,3	18,5	0,07	97,1	716
Nobres	9,8	26,1	51,0	29,9	32,2	12,8	4,3	0,12	105,6	64
Nortelândia	8,5	8,5	10,2	29,1	73,0	11,6	14,7	0,06	93,2	78
Nossa Senhora do Livramento	27,0	36,0	38,7	31,5	30,4	6,7	SI	0,03	146,9	30
Nova Bandeirantes	15,3	25,5	41,3	4,5	21,3	7,1	SI	0,17	113,8	SI
Nova Brasilândia	31,9	42,6	18,1	65,7	41,8	17,4	11,3	0,07	102,1	3.495
Nova Canaã do Norte	6,8	20,3	67,6	49,2	27,0	9,1	9,7	0,02	129,7	45
Nova Guarita	15,2	15,2	66,7	18,4	SI	SI	SI	0,09	116,7	SI
Nova Lacerda	20,0	60,0	58,0	20,1	SI	14,6	SI	0,16	174,0	63
Nova Marilândia	0,0	26,3	21,1	11,8	SI	17,3	249,3	0,10	105,3	104
Nova Maringá	0,0	0,0	69,0	26,6	48,2	2,4	2,1	0,13	149,4	1.051
Nova Monte Verde	0,0	0,0	52,7	3,8	11,7	4,5	1,0	0,05	172,5	SI
Nova Mutum	7,2	16,8	77,0	26,0	21,8	17,2	6,8	0,04	104,8	422
Nova Nazaré	47,6	95,2	38,1	384,1	SI	10,0	SI	0,11	147,6	SI
Nova Olímpia	4,9	19,7	77,8	26,5	32,0	5,1	31,9	0,14	100,0	286
Nova Santa Helena	0,0	16,7	48,3	21,7	27,8	2,7	2,4	0,07	66,7	SI
Nova Ubiratã	0,0	7,3	48,2	3,3	SI	11,6	7,1	0,12	136,5	400
Nova Xavantina	19,6	35,3	57,6	32,9	40,2	11,0	SI	0,04	123,5	35
Novo Horizonte do Norte	0,0	0,0	97,7	31,4	32,9	10,2	4,0	0,13	116,3	68
Novo Mundo	19,2	28,8	35,6	11,4	63,7	7,7	1,9	0,08	116,4	SI
Novo Santo Antônio	0,0	0,0	36,4	14,7	SI	SI	7,3	0,02	154,6	SI
Novo São Joaquim	8,1	16,1	36,3	38,9	22,9	11,2	4,3	0,04	134,7	403
Paranaíta	12,3	36,8	50,3	68,4	66,4	5,7	13,4	0,09	123,3	SI
Paranatinga	5,0	12,5	53,9	28,6	50,8	18,3	3,6	0,15	89,0	897
Pedra Preta	14,2	17,8	80,1	18,7	26,5	15,6	6,0	0,07	102,9	683
Peixoto de Azevedo	3,5	14,0	34,3	34,4	72,8	32,8	15,0	0,26	90,2	156
Planalto da Serra	27,0	54,1	40,5	47,3	33,9	SI	SI	0,06	146,0	67
Poconé	17,0	28,9	48,0	40,8	54,2	8,3	6,9	0,08	89,3	3

Continua...

Tabela 1 - Indicadores de Resultados no Sistema de Saúde nos Municípios de Mato Grosso

Município	Taxa de mortalidade neonatal precoce - 2005	Taxa de mortalidade infantil - 2005	Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal - 2005	Taxa de internação por Infecção respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos - 2006	Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório - doença cérebro-vascular - 2005	Taxa de detecção de hanseníase - 2006	Cobertura de primeira consulta odontológica programada - 2006	Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25-59 anos na população feminina nesta faixa etária - 2006	Cobertura - Tetravalente (DTP/Hib) (TETRA) - 2007	Taxa de incidência de dengue - 2006
Pontal do Araguaia	19,2	19,2	59,6	10,1	22,6	22,1	10,0	0,03	176,9	132
Ponte Branca	0,0	0,0	41,9	11,9	102,3	SI	42,0	0,08	93,6	258
Pontes e Lacerda	6,9	8,0	31,2	44,2	26,4	10,8	10,3	0,23	96,8	33
Porto Alegre do Norte	6,2	18,6	57,8	21,0	21,4	21,1	SI	0,09	123,5	SI
Porto dos Gaúchos	19,6	39,2	45,1	42,6	46,7	21,3	29,1	0,07	134,3	SI
Porto Esperidião	11,8	11,8	28,2	28,5	27,6	3,6	11,3	0,09	139,4	54
Porto Estrela	0,0	19,2	46,2	68,3	71,7	12,2	21,9	0,15	90,4	SI
Poxoréo	16,5	28,8	60,5	33,1	85,1	25,0	5,6	0,09	100,8	105
Primavera do Leste	4,5	8,9	83,9	1,6	14,0	7,3	13,8	0,13	95,3	468
Querência	0,0	12,1	2,4	37,1	50,3	13,4	SI	0,14	109,1	86
Reserva do Cabaçal	0,0	34,5	75,9	43,2	55,8	29,8	38,8	0,20	144,8	1.072
Ribeirão Cascalheira	8,7	26,1	20,0	22,2	52,4	16,9	SI	0,16	114,8	1.404
Ribeirãozinho	0,0	33,3	69,0	75,6	43,0	41,9	17,6	0,08	126,7	42
Rio Branco	0,0	0,0	68,4	63,5	64,0	23,8	10,0	0,20	101,3	11.655
Rondolândia	0,0	27,8	29,4	1,7	SI	SI	SI	0,09	136,1	SI
Rondonópolis	7,2	13,8	70,2	28,2	39,0	11,0	13,4	0,04	101,6	308
Rosário Oeste	16,1	44,2	26,9	42,8	11,2	15,3	0,2	0,08	135,3	786
Salto do Céu	34,5	34,5	86,2	26,0	32,5	7,2	2,2	0,14	113,8	1.729
Santa Carmem	11,6	11,6	77,9	3,6	SI	24,9	27,1	0,06	77,9	136
Santa Cruz do Xingu	0,0	0,0	46,2	7,5	70,8	33,7	5,2	0,07	107,7	SI
Santa Rita do Trivelato	33,3	33,3	53,3	0,0	59,2	5,7	5,6	0,08	116,7	113
Santa Terezinha	8,6	17,2	49,1	5,8	SI	7,4	1,8	0,06	88,8	SI
Santo Afonso	22,7	22,7	18,2	40,8	SI	9,3	7,5	0,32	84,1	46
Santo Antônio do Leste	0,0	0,0	52,9	0,0	SI	13,5	8,0	0,30	105,9	90
Santo Antônio de Leverger	4,7	28,4	38,9	21,2	38,8	9,7	3,2	0,06	123,7	26
São Félix do Araguaia	8,6	17,2	25,9	47,9	75,6	2,2	7,1	0,05	82,1	98
São José do Povo	0,0	54,1	70,3	8,8	64,0	15,9	25,5	0,04	108,1	64
São José do Rio Claro	7,0	21,1	62,2	65,6	42,3	19,4	SI	0,05	95,1	1.123
São José do Xingu	16,8	33,6	33,6	25,4	15,0	10,0	6,6	0,04	95,8	772
São José dos Quatro Marcos	10,1	16,8	72,1	36,5	49,3	6,1	4,5	0,20	94,0	1.274
São Pedro da Cipa	0,0	0,0	3,6	29,8	55,2	22,0	3,0	0,08	101,2	2.721
Sapezal	21,2	35,3	96,8	33,3	8,4	15,8	69,4	0,16	110,3	SI
Serra Nova Dourada	0,0	0,0	11,1	0,0	SI	7,4	SI	0,00	166,7	74
Sinop	6,9	15,6	65,4	30,2	19,2	9,5	15,9	0,05	77,3	347
Sorriso	5,7	12,2	74,7	16,1	24,8	14,8	11,5	0,10	78,6	2.070
Tabaporã	23,1	23,1	69,0	26,4	6,2	8,2	4,9	0,02	136,2	71
Tangará da Serra	8,6	16,4	50,1	150,3	42,7	17,4	0,9	0,08	93,4	675
Tapurah	0,0	3,7	64,2	46,8	13,4	14,2	5,0	0,19	103,2	323
Terra Nova do Norte	6,2	18,5	61,1	29,0	25,3	7,0	5,7	0,12	74,1	17
Tesouro	0,0	0,0	53,1	23,0	134,0	9,6	9,4	0,04	93,8	192
Torixoréu	0,0	0,0	58,6	27,6	23,3	19,1	5,1	0,06	89,7	48
União do Sul	0,0	0,0	87,8	5,9	SI	10,3	10,8	0,13	122,5	17
Vale de São Domingos	0,0	0,0	47,4	2,9	30,5	SI	SI	0,11	105,3	SI
Várzea Grande	7,6	17,2	58,6	26,0	39,0	7,5	27,1	0,05	93,8	153
Vera	0,0	22,1	81,2	12,5	9,0	12,2	10,8	0,16	101,7	2.287
Vila Bela da Santíssima Trindade	5,2	10,4	40,5	25,6	27,5	4,0	SI	0,13	117,7	7
Vila Rica	10,1	27,8	87,9	20,1	15,4	11,4	2,4	0,14	105,6	194

Tabela 2 - Indicadores de Resultados na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso

Município	Taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos) - 2006	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Ensino Médio - 2005	Desempenho médio da Prova Objetiva do Enem 2007 com correção de participação - Rede estadual	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Até a 4ª Série EF - 2005	Taxa de Abandono - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Taxa de Reprovação - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 8a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 8a. Série) inferior à média do Brasil
Média do Brasil	55,9	17,2	43,6	4,2	9,2	14,5	58,6	60,2	55,6	54,8
Média do Estado de Mato Grosso	56,1	29,2	41,2	12,4	21,7	9,0	62,8	72,9	61,1	66,1
Acorizal	NA	3,8	38,4	1,3	4,6	8,3	0,0	0,0	100,0	100,0
Agua Boa	N A	22,5	45,8	3,6	8,7	10,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Alta Floresta	NA	34,2	44,1	7,0	32,7	8,3	28,6	42,9	50,0	62,5
Alto Araguaia	NA	38,4	40,2	40,5	54,2	8,6	50,0	50,0	33,3	33,3
Alto Boa Vista	NA	38,7	35,6	9,2	17,6	9,6	100,0	100,0	100,0	100,0
Alto Garças	NA	37,3	42,5	12,9	20,2	11,0	33,3	33,3	50,0	50,0
Alto Paraguai	NA	23,5	44,5	5,2	5,9	5,0	100,0	100,0	50,0	50,0
Alto Taquari	NA	34,8	44,7	9,5	32,6	10,7	0,0	100,0	0,0	0,0
Apiacás	NA	23,5	39,9	7,9	13,1	13,4	0,0	100,0	100,0	100,0
Araguaiana	NA	0,0	38,4	NA	11,0	14,3	SI	SI	100,0	100,0
Araguainha	NA	13,0	NA	6,5	20,4	5,6	NA	NA	NA	NA
Araputanga	NA	24,3	43,3	0,0	11,8	8,2	100,0	100,0	100,0	33,3
Arenápolis	NA	16,6	45,1	10,6	7,2	4,3	33,3	100,0	66,7	66,7
Aripuanã	NA	24,7	41,7	7,1	29,4	4,3	0,0	100,0	100,0	50,0
Barão de Melgaço	NA	16,2	34,0	7,6	8,0	4,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Barra do Bugres	NA	21,1	38,6	8,7	18,1	4,6	100,0	100,0	100,0	100,0
Barra do Garças	NA	23,3	42,7	5,6	11,0	11,6	57,1	71,4	53,8	46,2
Bom Jesus do Araguaia	NA	52,6	28,7	NA	34,9	3,9	NA	NA	100,0	0,0
Brasnorte	NA	33,3	44,4	0,0	21,8	4,8	100,0	100,0	0,0	0,0
Cáceres	NA	33,6	41,5	8,3	19,1	9,8	75,0	66,7	66,7	75,0
Campinápolis	NA	18,1	42,7	15,2	13,9	16,0	SI	SI	100,0	100,0
Campo Novo do Parecis	NA	32,9	42,9	17,2	35,5	2,7	SI	SI	100,0	100,0
Campo Verde	NA	30,6	45,5	6,1	27,7	11,2	0,0	100,0	66,7	33,3
Campos de Júlio	NA	21,8	43,4	0,0	1,1	2,1	SI	SI	0,0	0,0
Canabrava do Norte	NA	28,5	35,2	15,0	35,8	3,1	100,0	100,0	0,0	0,0
Canarana	NA	23,0	42,2	10,0	15,9	12,8	100,0	100,0	0,0	50,0
Carlinda	NA	41,1	43,4	14,9	20,3	11,4	0,0	100,0	100,0	100,0
Castanheira	NA	33,8	40,8	0,0	6,1	5,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Chapada dos Guimarães	NA	17,1	37,9	21,8	25,9	3,4	100,0	50,0	100,0	100,0
Cláudia	NA	25,3	43,0	4,0	12,0	14,2	100,0	100,0	0,0	0,0
Cocalinho	NA	33,9	37,3	2,9	13,3	8,8	0,0	0,0	100,0	100,0
Colíder	NA	18,0	41,0	8,4	10,1	8,1	100,0	100,0	33,3	66,7
Colniza	NA	33,2	41,0	19,3	28,1	1,6	100,0	100,0	100,0	100,0
Comodoro	NA	32,3	39,9	18,7	24,7	8,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Confresa	NA	40,9	41,7	1,2	6,9	14,9	100,0	100,0	0,0	0,0
Conquista D'Oeste	NA	12,4	39,1	0,5	2,0	7,3	SI	SI	0,0	100,0
Cotriguaçu	NA	19,6	42,8	9,1	20,6	8,6	0,0	50,0	0,0	100,0
Cuiabá	NA	33,7	38,7	14,6	22,1	11,8	73,7	68,4	69,6	67,9
Curvelândia	NA	3,2	NA	13,9	28,9	0,5	0,0	0,0	100,0	100,0
Denise	NA	17,7	43,5	17,5	33,2	4,7	100,0	100,0	100,0	0,0
Diamantino	NA	23,7	43,5	8,2	17,3	6,3	100,0	66,7	66,7	33,3
Dom Aquino	NA	37,0	39,2	7,7	14,5	5,4	0,0	0,0	50,0	50,0
Feliz Natal	NA	NA	42,9	0,0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Figueirópolis D'Oeste	NA	32,7	40,7	10,4	28,0	13,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Gaúcha do Norte	NA	11,0	39,6	0,9	7,2	0,0	SI	SI	0,0	100,0
General Carneiro	NA	22,6	42,9	12,2	10,0	5,3	SI	SI	0,0	0,0
Glória D'Oeste	NA	16,9	46,9	20,8	30,9	2,7	NA	NA	0,0	0,0

Continua...

Tabela 2 - Indicadores de Resultados na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso

Município	Taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos) - 2006	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Ensino Médio - 2005	Desempenho médio do Prova Objetivo do Enem 2007 com correção de participação - Rede estadual	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Até a 4ª Série EF - 2005	Taxa de Abandono - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Taxa de Reprovação - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 8a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 8a. Série) inferior à média do Brasil
Guarantã do Norte	NA	23,7	48,9	9,6	16,9	21,1	50,0	50,0	0,0	0,0
Guiratinga	NA	58,1	43,5	13,1	22,5	6,3	0,0	66,7	0,0	0,0
Indiavaí	NA	27,6	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Ipiranga do Norte	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Itanhangá	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Itaúba	NA	35,0	39,4	17,9	22,8	7,7	100,0	100,0	0,0	0,0
Itiquira	NA	13,1	44,5	11,8	23,5	7,3	100,0	100,0	0,0	0,0
Jaciara	NA	11,0	42,2	14,4	17,9	6,8	33,3	83,3	71,4	85,7
Jangada	NA	20,0	34,4	11,8	18,8	11,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Jauru	NA	23,1	36,7	5,2	15,1	15,6	50,0	50,0	50,0	100,0
Juara	NA	25,4	43,8	11,3	23,5	10,5	25,0	25,0	0,0	40,0
Juína	NA	13,7	41,5	6,9	10,5	14,8	50,0	75,0	57,1	71,4
Juruena	NA	21,8	45,0	4,3	25,8	5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Juscimeira	NA	35,6	41,2	8,4	14,2	4,1	33,3	100,0	75,0	50,0
Lambari D'Oeste	NA	23,3	NA	7,2	22,2	7,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lucas do Rio Verde	NA	23,6	46,0	4,1	10,3	15,7	0,0	0,0	50,0	50,0
Luciara	NA	62,9	NA	12,3	33,7	4,6	100,0	100,0	100,0	100,0
Marcelândia	NA	29,9	42,6	7,6	22,5	12,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Matupá	NA	33,1	43,3	10,5	15,6	13,1	0,0	0,0	0,0	100,0
Mirassol d'Oeste	NA	20,7	43,4	17,9	18,9	5,0	40,0	60,0	50,0	75,0
Nobres	NA	16,6	40,2	12,5	11,7	2,9	100,0	100,0	75,0	75,0
Nortelândia	NA	21,7	36,2	20,7	26,3	4,0	50,0	100,0	100,0	100,0
Nossa Senhora do Livramento	NA	19,8	35,9	4,5	10,6	5,9	0,0	100,0	100,0	100,0
Nova Bandeirantes	NA	1,1	42,5	0,0	0,0	3,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Nova Brasilândia	NA	22,3	37,1	19,5	33,7	8,1	100,0	100,0	SI	SI
Nova Canaã do Norte	NA	15,6	44,9	4,4	6,9	17,5	100,0	100,0	0,0	0,0
Nova Guarita	NA	22,1	40,3	0,9	28,7	12,1	0,0	100,0	0,0	100,0
Nova Lacerda	NA	30,1	50,4	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Nova Marilândia	NA	21,3	43,8	76,9	14,8	10,1	NA	NA	100,0	100,0
Nova Maringá	NA	46,7	43,2	5,8	4,8	20,6	100,0	100,0	0,0	0,0
Nova Monte Verde	NA	12,9	41,1	0,0	7,3	6,8	100,0	100,0	0,0	100,0
Nova Mutum	NA	27,3	46,9	NA	24,3	10,5	NA	NA	0,0	100,0
Nova Nazaré	NA	18,0	37,1	NA	33,8	13,8	NA	NA	100,0	0,0
Nova Olímpia	NA	26,7	37,2	31,4	18,3	14,6	100,0	100,0	100,0	50,0
Nova Santa Helena	NA	22,5	46,0	NA	33,0	7,7	NA	NA	100,0	0,0
Nova Ubiratã	NA	21,8	43,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Nova Xavantina	NA	18,7	44,7	4,2	10,1	7,5	100,0	100,0	0,0	0,0
Novo Horizonte do Norte	NA	39,9	39,6	16,1	24,4	11,3	SI	SI	100,0	100,0
Novo Mundo	NA	26,5	43,6	48,6	28,2	5,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Novo Santo Antônio	NA	0,8	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Novo São Joaquim	NA	31,3	42,7	18,1	28,2	9,4	100,0	100,0	0,0	0,0
Paranaíta	NA	29,9	42,5	5,6	38,7	4,3	100,0	100,0	50,0	50,0
Paranatinga	NA	38,6	45,2	18,1	26,4	9,5	100,0	100,0	66,7	100,0
Pedra Preta	NA	10,8	45,2	14,4	14,8	9,5	66,7	66,7	33,3	66,7
Peixoto de Azevedo	NA	26,4	37,4	21,8	28,3	8,6	50,0	50,0	100,0	83,3
Planalto da Serra	NA	24,3	45,3	20,0	26,9	5,7	SI	SI	0,0	0,0
Poconé	NA	32,3	35,3	13,7	12,4	3,1	100,0	100,0	83,3	83,3
Pontal do Araguaia	NA	56,3	37,1	45,6	49,5	1,7	NA	NA	SI	SI
Ponte Branca	NA	18,4	39,9	4,1	12,2	0,5	SI	SI	0,0	0,0

Continua...

Tabela 2 - Indicadores de Resultados na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso

Município	Taxa de escolarização líquida (15 a 17 anos) - 2006	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Ensino Médio - 2005	Desempenho médio da Prova Objetiva do Enem 2007 com correção de participação - Rede estadual	Taxa de Abandono - Rede Estadual - Até a 4ª Série EF - 2005	Taxa de Abandono - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Taxa de Reprovação - Rede Estadual - 5ª a 8ª Série EF - 2005	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 4a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Matemática 8a. Série) inferior à média do Brasil	Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil 2005 (Língua Port. 8a. Série) inferior à média do Brasil
Pontes e Lacerda	NA	29,7	42,8	15,7	26,3	6,3	100,0	100,0	83,3	83,3
Porto Alegre do Norte	NA	22,1	37,5	11,2	15,0	8,8	0,0	66,7	50,0	100,0
Porto dos Gaúchos	NA	44,3	47,3	20,5	34,9	4,5	100,0	100,0	SI	SI
Porto Esperidião	NA	27,4	43,1	10,1	13,3	4,1	100,0	100,0	0,0	100,0
Porto Estrela	NA	24,3	37,3	5,3	9,8	3,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Poxoréo	NA	18,0	45,1	4,6	16,7	15,2	50,0	75,0	66,7	50,0
Primavera do Leste	NA	26,9	46,4	17,9	37,9	10,9	25,0	0,0	0,0	60,0
Querência	NA	14,3	49,9	0,3	2,5	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Reserva do Cabaçal	NA	22,6	40,3	7,5	25,2	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Ribeirão Cascalheira	NA	26,2	39,6	6,2	39,4	3,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ribeirãozinho	NA	38,7	53,6	1,5	0,0	12,5	SI	SI	100,0	100,0
Rio Branco	NA	20,7	43,1	8,4	12,8	6,0	NA	NA	0,0	0,0
Rondolândia	NA	29,0	37,6	48,2	35,6	7,6	SI	SI	SI	SI
Rondonópolis	NA	30,4	43,5	10,2	20,6	9,4	26,1	39,1	60,0	72,0
Rosário Oeste	NA	15,8	39,7	26,8	31,8	4,1	100,0	100,0	100,0	100,0
Salto do Céu	NA	18,2	40,3	15,7	19,2	4,9	50,0	100,0	100,0	100,0
Santa Carmem	NA	24,4	41,2	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Santa Cruz do Xingu	NA	28,7	37,4	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Santa Rita do Trivelato	NA	49,1	48,5	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Santa Terezinha	NA	34,3	46,5	17,3	24,7	1,3	50,0	100,0	100,0	100,0
Santo Afonso	NA	31,9	42,7	1,8	16,6	2,1	SI	SI	100,0	100,0
Santo Antônio do Leste	NA	19,8	44,0	0,0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Santo Antônio de Leverger	NA	31,6	41,2	11,4	22,0	12,4	100,0	100,0	100,0	100,0
São Félix do Araguaia	NA	16,3	30,9	30,1	37,3	4,5	100,0	100,0	100,0	100,0
São José do Povo	NA	60,5	46,7	50,3	49,5	4,1	100,0	100,0	0,0	0,0
São José do Rio Claro	NA	32,2	39,9	9,8	24,7	1,5	0,0	50,0	100,0	100,0
São José do Xingu	NA	11,6	38,2	20,9	16,8	17,8	0,0	100,0	0,0	100,0
São José dos Quatro Marcos	NA	26,8	39,4	3,0	12,4	4,7	50,0	50,0	100,0	100,0
São Pedro da Cipa	NA	37,5	40,0	6,3	12,2	16,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Sapezal	NA	0,0	46,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Serra Nova Dourada	NA	32,9	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Sinop	NA	27,7	44,6	17,5	23,7	7,6	40,0	40,0	9,1	27,3
Sorriso	NA	39,6	42,7	9,1	28,6	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tabaporã	NA	27,5	40,0	6,6	12,8	1,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Tangará da Serra	NA	26,4	43,2	6,7	20,5	6,9	100,0	100,0	50,0	60,0
Tapurah	NA	34,5	44,3	10,6	26,0	4,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Terra Nova do Norte	NA	16,7	46,2	3,8	12,1	5,4	100,0	100,0	100,0	50,0
Tesouro	NA	10,3	35,8	3,1	17,9	1,2	SI	SI	100,0	100,0
Torixoréu	NA	15,1	41,8	11,4	10,9	6,2	100,0	100,0	100,0	100,0
União do Sul	NA	28,0	38,8	NA	15,2	4,0	NA	NA	100,0	100,0
Vale de São Domingos	NA	13,5	38,6	8,1	20,0	10,0	SI	SI	100,0	100,0
Várzea Grande	NA	34,4	38,2	15,7	27,7	10,2	92,6	88,9	80,0	80,0
Vera	NA	35,0	41,5	NA	21,0	11,5	NA	NA	0,0	0,0
Vila Bela da Santíssima Trindade	NA	34,7	37,4	13,8	22,5	5,6	100,0	100,0	100,0	100,0
Vila Rica	NA	31,3	41,4	15,9	21,6	5,4	0,0	0,0	0,0	50,0

Fonte: elaboração CEM/Cebrap/TCE-MT com base em dados oficiais (vide notas técnicas)

Convenções utilizadas:
SI - sem informação | NA - não se aplica

Albano: coerência e justiça são imperativos para os tribunais

Planejar e executar à risca o que foi planejado, avaliar resultados, extrair dos erros a experiência para o acerto e transformar acertos em oportunidades de melhoria contínua. Essa é uma síntese do pensamento sobre gestão pública que o conselheiro e Corregedor-Geral do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Valter Albano, procura transmitir aos seus interlocutores, seja em palestras ou em reuniões de trabalho com auxiliares.

Adepto intransigente do planejamento estratégico, ele é objetivo e contundente nos posicionamentos, apresentando suas idéias de forma didática e disciplinada. Essas particularidades foram reforçadas em sua conduta profissional pelas experiências que acumulou ao longo da década de 1990, como gestor das áreas de Administração, Educação e Fazenda. Foi secretário de Administração e de Educação do Estado, durante o governo de Carlos Bezerra. Ocupou essas mesmas pastas no município de Cuiabá e novamente no Estado, onde também foi titular da Secretaria de Fazenda por um período de 6 anos (1996 a 2001), todas sob a gestão do ex-governador Dante de Oliveira, falecido em julho de 2006.

Conselheiro do TCE-MT desde dezembro de 2001 e agora Corregedor-Geral pela segunda vez. Vice-presidente na gestão anterior, Albano faz na entrevista a seguir uma leitura da história recente e do momento que a instituição atravessa. Manifesta otimismo, sem deixar de lado o senso crítico.

Revista Técnica do TCE - O ano 2000 é considerado como linha de corte na história do Tribunal de Contas, por causa das fortes mudanças que ocorreram desde então. Como o senhor avalia o que aconteceu nesse período?

Valter Albano – As mudanças foram provocadas pela inserção do Tribunal de Contas no Programa Nacional de Modernização da Administração Fiscal dos Estados Brasileiros. Com isso, pela primeira vez o Tribunal tomou a iniciativa de elaborar um Planejamento Estratégico e de formalizar um Programa de Modernização. Iniciou-se então uma abertura do Tribunal de Contas para os seus jurisdicionados e também para a sociedade. Os resultados obtidos até agora podem ser considerados como fundamentais, principalmente, no que diz respeito à sensibilização do TCE para a modernização da sua gestão.

RTCE - Transformações em geral mexem com estruturas culturais especialmente em instituições que historicamente, no mundo todo, costumam ser resistentes. Como está ocorrendo esse processo no TCE de Mato Grosso?

Valter Albano – No período de 2000 até 2004 nós encontramos no Tribunal de Contas algumas resistências localizadas, principalmente da parte de alguns auditores e também de alguns membros do Tribunal Pleno. Mas de 2005 para cá, eu considero que a abertura foi total. É evidente que em relação a um projeto ou outro você pode encontrar resistências raras e localizadas, mas há um consenso de que a instituição precisa se modernizar. Na minha avaliação há um engajamento total no processo de abertura do TCE e de modernização dos seus instrumentos de controle.

RTCE - Dentre as mudanças relevantes está a criação das Secretarias

Ainda precisamos fortalecer a capacitação da área técnica...

> *Gerenciar prazo no fundo é gerenciar qualidade, é atingir meta. E o Tribunal adquiriu a cultura de trabalhar com metas.*

de Controle Externo em substituição às antigas inspetorias. Que resultados foram obtidos com essa reestruturação da área técnica?

Valter Albano – Nós fizemos a unificação da área técnica, o fortalecimento dessa área e com isso conseguimos evitar o retrabalho. Antes cada área desenvolvia o seu produto particular e os produtos não tinham ligação um com o outro. A unificação permitiu celeridade na apreciação técnica dos processos e dos serviços de auditoria. E uma questão fundamental é que essa reengenharia organizacional aproximou totalmente os conselheiros dos profissionais de controle externo. Antes, havia uma distância e também um desconhecimento sobre quem tratava do quê. Existia uma Coordenadoria de Auditoria e sete inspetorias. Nas inspetorias nós tínhamos os técnicos instrutivos e de controle que davam tratamento às contas, mensais ou anuais, por assunto. Um tratava da receita estadual, o outro da receita municipal, outro da despesa tal, outro da questão de engenharia, outro de determinado assunto particular, e a unidade de auditoria tratava das auditorias propriamente ditas. Os relatórios produzidos por essas áreas não eram unificados, o que dificultava bastante o trabalho que o conselheiro relator tem que fazer, desde a instrução até o julgamento do processo.

RTCE - Os resultados desse trabalho hoje são mais consistentes do que antes?

Valter Albano - Hoje nós temos a unidade do processo, as contas são compreendidas e analisadas na sua totalidade, tanto na parte técnica de instrução e de auditoria, quanto na parte que cabe apreciação e julgamento pelos conselheiros e Tribunal Pleno. Com isso o Tribunal ganhou celeridade e qualificação técnica, porque todas as informações estão reunidas num mesmo processo e tratadas por uma mesma equipe, ou por um mesmo profissional de controle externo.

RTCE - Que outras mudanças estruturais o senhor destacaria como importantes nesse período?

Valter Albano – O destaque para mim é justamente a criação das secretarias de Controle Externo e seus desdobramentos, em uma Subsecretaria que trata das organizações estaduais e uma outra das organizações municipais. Ressalto também a criação e funcionamento da Consultoria Técnica que trabalha em três dimensões ou áreas. Uma consiste em responder aos questionamentos dos gestores e da sociedade sobre legislação ou fatos da administração pública que possam ser respondidos em tese. Outra área é a do desenvolvimento institucional, cabendo a ela desenvolver os sistemas de modernização do controle externo. Uma terceira área é a de avaliação do desempenho da administração pública e dos resultados que ela promove com suas ações e suas políticas. Então, a Consultoria Técnica é uma unidade extraordinária que resulta desse programa de modernização e dessa reestruturação do Tribunal. Por fim, eu quero realçar a instituição do Comitê Técnico, que reúne todos os secretários de Controle Externo e a própria Consultoria Técnica e faz com que os assuntos sejam padronizados para ganharem tratamento igual em todo o Tribunal de Contas.

RTCE - Que ações o Tribunal ainda deve realizar para garantir a eficácia que o controle externo precisa ter?

Valter Albano – Primeiramente fortalecer o programa de capacitação continuada na área técnica, principalmente as técnicas de auditoria. Eu tenho certeza que a sociedade sempre espera que o Tribunal de Contas seja o órgão capaz de explicitar o que ocorre na gestão pública. E o papel da auditoria, porquanto de auditores e demais profissionais qualificados para tal, é fundamental nesse processo. Outro ponto que eu realço é o fortalecimento da área jurídica, pois nós percebemos que cada vez mais as demandas se acirram. E quanto mais o Tribunal de Contas se torna transparente e quanto

mais ele cumpre com eficiência e eficácia o seu papel, mais as demandas jurídicas surgirão à sua frente. Então, o fortalecimento da estrutura jurídica é essencial. Quero ainda destacar a necessidade de consolidar os sistemas de controle eletrônicos. Eu vejo que o TCE de Mato Grosso está próximo de ser uma instituição que faz todo o seu trabalho por meio eletrônico. Com a informação prestada pelo gestor em tempo real, tratada pelo controle externo e pelo conselheiro relator em tempo recorde, a instituição poderá responder não só às necessidades da gestão pública, mas também ao pensamento e às necessidades da sociedade de uma forma bastante célere.

RTCE - A meta de se tornar referência em controle externo requer investimentos em sistemas de informação, transparência das ações e, principalmente, qualificação do quadro profissional. Como está o TCE-MT nesses aspectos?

Valter Albano – Eu considero que nos dois primeiros casos, o sistema de informações e o processo de transparência, os avanços foram extraordinários. No que diz respeito ao programa de qualificação, ainda temos que avançar, especialmente em técnicas de auditoria e de um modo geral na qualificação técnica profissional.

RTCE - O Sistema de Gerenciamento de Prazos que tanto exige do jurisdicionado, quanto do próprio Tribunal, trouxe resultados efetivos?

Valter Albano – Esse é um sistema revolucionário que causou maior impacto nos trabalhos do Tribunal de Contas e na sua imagem perante a sociedade. Gerenciar prazo no fundo é gerenciar qualidade, é atingir meta. E o Tribunal adquiriu a cultura de trabalhar com metas. Com isso, todos os objetivos são quantificados e têm prazo certo. E mais, tratando-se de um Tribunal de Contas é realmente inovador Para avaliar os resultados que esse sistema trouxe basta lembrarmos que em 2002 e 2003, por exemplo, o Tribunal apreciava e julgava contas com até 19 anos de atraso. Uma consulta que o gestor fazia às vezes era respondida em dois anos e quatro meses. Hoje, os processos em geral de consulta, por exemplo, ou de recurso, ou mesmo de denúncia, têm o prazo máximo de 30 dias, mas acontece de serem apreciados e julgados em 20 dias. As contas anuais são todas apreciadas no exercício seguinte ao encerramento daquele ano fiscal. É um resultado extraordinário.

RTCE - Recentemente o senhor foi indicado para presidir uma comissão de planejamento estratégico dos Tribunais de Contas. O que se pode esperar desse trabalho?

Valter Albano – O trabalho que o TCE-MT vem realizando e, principalmente, uma proposta feita pelo conselheiro presidente Antonio Joaquim, despertaram no Instituto Rui Barbosa, que é uma instituição dos Tribunais de Contas do Brasil, o interesse de criar essa Comissão de Estudos Estratégicos. O objetivo é alavancar boas idéias e boas práticas de controle externo e disseminá-las para os Tribunais do Brasil. Sabemos que algumas dessas instituições se encontram em estágio bastante avançado, alguns numa posição mediana e outros ainda bastante atrasados. Essa Comissão, que tenho a honra de presidir com a participação de conselheiros de outros Estados, vai pensar a longo prazo, reunir as boas idéias, boas práticas e consolidá-las num projeto estratégico de atuação dos Tribunais de Contas. Nesse contexto, a comissão se propõe também a fazer não só o papel divulgador, mas também o de sensibilizador dos colegiados de conselheiros de Tribunais de Contas de todo o Brasil, para que eles possam liderar um projeto de modernização do controle externo em seus Estados e nos seus municípios.

RTCE - O TCE-MT começa a executar os programas Avaliação de Políticas Públicas e Contas de Governo – Contas de Gestão. O que de fato muda na execução do controle externo?

> *"A unificação permitiu celeridade na apreciação técnica dos processos e dos serviços de auditoria."*

Valter Albano – Os Tribunais de Contas em todo o Brasil cuidaram durante toda a sua história de fazer o controle externo da legalidade da gestão pública. Mato Grosso é o primeiro a despertar para a necessidade de avaliar os resultados das políticas públicas, justamente para saber se o dinheiro que foi aplicado pelo gestor teve realmente um resultado efetivo para a população. É um dos poucos Estados, mas não é o primeiro, a implantar o Sistema de Julgamento e Apreciação de Contas de Governo e Contas de Gestão. Isso atende ao mandamento constitucional, mas é também um projeto de vanguarda para melhoria da qualidade dos serviços. Eu considero que esses dois programas, somados ao sistema de gerenciamento de prazos, poderão tornar Mato Grosso a referência de Controle Externo no Brasil. Porque, além de julgar as contas de todos os ordenadores de despesas, faremos julgamentos e apreciações em prazos certos e teremos as contas de governo apreciadas e disponibilizadas para o Poder Legislativo do Estado e dos municípios, para que eles possam promover o julgamento político da autoridade gestora. Penso que com isso teremos uma mudança extraordinária na qualidade da gestão pública, pois a partir de agora não basta mais o gestor aplicar bem os recursos do ponto de vista da legalidade, ele precisa fazer com que os recursos aplicados resultem em políticas públicas efetivas, que venham atender a sociedade.

RTCE - Pesquisas indicam que a sociedade busca uma instituição que atue como guardiã do patrimônio público. O senhor diria que os Tribunais de Contas estão próximos de assumir esse papel?

Valter Albano – Alguns poucos Tribunais, sim, estão próximos de representar para a sociedade um instrumento de boa gestão pública, um guardião dos recursos públicos. A maioria dos Tribunais não alcança essa posição, ou não tem condições de alcançar essa posição em pouco tempo. E mesmo os que estão mais avançados têm grandes desafios a vencer, especialmente na qualidade das decisões. É preciso que um trabalho de auditoria, um trabalho de controle externo bem feito dentro da legalidade e com as melhores técnicas venha a ter uma apreciação e julgamento coerente pelos Tribunais de Contas, de modo a garantir o maior espectro de justiça possível. A sociedade com certeza vai reconhecer os Tribunais de Contas quando as decisões forem coerentes sobre o mesmo assunto, quando a decisão for a mesma tanto na esfera municipal, quanto estadual e federal, e quando essas decisões tiverem um conteúdo de justiça indiscutível. No sentido contrário, toda vez que se decide de forma diferente sobre contas que apresentam condições iguais os Tribunais se vulnerabilizam e terminam não sendo reconhecidos como instituições justas. O caráter de justiça das deliberações do Tribunal é que vai levar para a população o sentimento de que a instituição faz um bom controle externo, uma boa auditoria e um julgamento justo. Isso é que pode fazer com que o Tribunal seja reconhecido como instituição cidadã, que representa a sociedade na sua missão constitucional.

“Quanto mais o Tribunal de Contas se torna transparente e quanto mais ele cumpre com eficácia o seu papel, mais demandas jurídicas surgirão à sua frente.”

Novas regras para apreciação de contas anuais em MT

No dia 25 de novembro de 2008, o Tribunal de Contas de Mato Grosso aprovou a Resolução nº 10, criando novas regras para o controle externo sobre as contas anuais da administração pública em Mato Grosso. A nova sistemática já será aplicada sobre o exercício de 2009 e traz mudanças, sobretudo, para a administração dos municípios que passam a ter suas contas anuais apreciadas sob os dois regimes jurídicos: Contas de Governo – Contas de Gestão.

Serão dois processos separados. As Contas de Governo demonstram a conduta do prefeito no exercício das suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e sobre elas o Tribunal continuará emitindo o Parecer Prévio para auxiliar a Câmara de Vereadores no julgamento de mérito.

A partir de agora, ao apreciar as contas municipais, o Tribunal julgará também os atos de gestão e de gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades, a exemplo do que já ocorre em relação ao Governo do Estado.

O julgamento das Contas de Gestão resultará em acórdão, que terá eficácia de título executivo. Isso implica que eventuais multas e débitos aplicados aos gestores pelo Tribunal Pleno serão passíveis de execução judicial.

Segundo a secretária de Coordenação Técnica da Presidência do TCE-MT, Risodalva Castro, a apreciação das contas anuais sob os dois regimes jurídicos está em harmonia com o que estabelecem os incisos I e II, artigo 71 da Constituição da República e o artigo 47 da Constituição do Estado.

No caso da administração estadual, o TCE já aprecia as contas de governo prestadas pelo governador do Estado e julga as contas dos demais administradores, tais como secretários e dirigentes de órgãos que são ordenadores de despesas.

Em se tratando dos municípios, até agora existia uma lacuna na ação do TCE-MT, pois o órgão apenas emitia parecer prévio sobre a totalidade das contas prestadas pelo prefeito municipal, independentemente do fato de ele acumular o exercício de funções políticas com as de administrador de dinheiros, bens e valores públicos. O julgamento dos atos de governo e de gestão ficava a cargo da Câmara Municipal. Com a nova Resolução, o Tribunal encaminhará ao Poder Legislativo o processo das contas de Governo e o Parecer Prévio sobre elas.

As mudanças decorrentes da Resolução nº 10 terão impacto, sobretudo, para os prefeitos municipais que acumulam o exercício das funções políticas e de administração, situação comum nos municípios de pequeno porte.

Alterações cobrem lacuna que existia na apreciação das contas municipais

Tribunal Pleno passa a julgar os atos de gestão em processo separado

Risodalva de Castro

Na análise das contas de governo o Tribunal verifica o resultado das políticas públicas, evidenciando também a observância ao princípio da transparência

Conforme explica a secretária de Coordenação Técnica, na apreciação das contas anuais de governo o Tribunal se manifesta sobre a posição financeira, orçamentária e patrimonial consolidada no final do exercício, sobre o resultado das operações em relação aos princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública, observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos, cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual e, ainda, sobre a legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas e se estão em consonância com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Na análise das contas de governo o Tribunal também verifica o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Município e a observância ao princípio da transparência.

Já sobre as contas de gestão, as deliberações serão conclusivas sobre a legalidade dos atos relativos à arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, realização de licitações, contratações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas, controle e guarda do patrimônio, aperfeiçoamento dos resultados de políticas públicas, dentre outros.

Para padronizar o controle externo, foram criados modelos de relatórios específicos de auditoria para as Contas Anuais de Governo prestadas pelo prefeito municipal, para as Contas de Gestão dos administradores e demais responsáveis da Prefeitura Municipal, Contas Anuais de Gestão dos administradores e demais responsáveis da Câmara Municipal, da Administração Direta do Estado, das autarquias, fundações e regimes próprios previdenciários estaduais e municipais.

Conselheiros e técnicos durante debate sobre o novo método de auditoria

Acervo especializado é destaque na Biblioteca Poeta Silva Freire

Um acervo especializado na área jurídica e a localização estratégica no Centro Político Administrativo (CPA), em Cuiabá, fazem da Biblioteca Poeta Silva Freire, do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), um dos melhores espaços na capital, para pesquisas e estudos sobre administração pública.

A biblioteca do TCE, que dispunha para consulta apenas os diários oficiais e revistas técnicas de órgãos estaduais e federais, hoje pode ser considerada uma referência principalmente para os profissionais que estão fazendo cursos de pós-graduação. São cerca de 1.200 títulos atualizados, obras nas áreas do Direito, Contabilidade, Administração e Controle Externo, além de diversos periódicos.

O espaço foi inaugurado em setembro de 2008, no prédio da Escola de Contas do TCE-MT. "A nossa meta é melhorar ainda mais o acervo e tornar a biblioteca cada vez mais atrativa, pois é uma ferramenta para o conhecimento atrelada à Escola de Contas", avalia a responsável pela área no Planejamento 2008/2009 do Tribunal, Marina Spinelli.

Poeta Silva Freire é homenageado pelo TCE-MT

Até março de 2009, deve entrar em operação o software SIABI, um programa que vai realizar o gerenciamento operacional da biblioteca, desde a inclusão de todos os títulos do acervo em uma base de dados até o empréstimo domiciliar que será permitido aos públicos interno e externo.

Ao lado do conselheiro Ary Leite, o presidente Antonio Joaquim cumprimenta a viúva do homenageado Leila Barros Silva Freire

A bibliotecária Jânia Gomes, coordenadora da unidade, explica que os funcionários foram treinados para elaborar o banco de dados on line. A implantação do SIABI, segundo ela, é o primeiro passo para a interligação com os Tribunais de Contas de outros Estados. Como bibliotecária, a coordenadora da Silva Freire também integra a Bibliocontas, uma rede de profissionais da área dos tribunais de todo o país. Isso permite a constante troca de informações sobre novidades e experiências na área.

Nesses poucos meses de funcionamento, a estrutura oferecida para estudos em grupo ou individual tem atraído visitantes ao espaço. São seis computadores com internet, mesas amplas e bancadas de um lugar, distribuídos em um ambiente tranqüilo, que estão sendo utilizados com freqüência por servidores públicos e advogados entre 8h e 18h, de segunda a sexta-feira.

A escolha do nome do escritor, advogado e poeta, Benedito Sant'Anna da Silva Freire para denominar a biblioteca é uma homenagem do TCE-MT a um dos intelectuais mais expressivos da história recente de Mato Grosso. A indicação do Poeta Silva Freire foi feita de forma democrática pelos servidores da instituição.

Auditoria informatizada amplia controle social em Mato Grosso

Informações são disponibilizadas ao público pela internet

Novas regras e prazos para a remessa de informações ao Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC, do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), entraram em vigor em 2009. A principal mudança é a eliminação do uso de papel, pois o envio dos balancetes mensais será feito exclusivamente por meio eletrônico.

Estão obrigados a observar essas regras os órgãos municipais como prefeituras, câmaras de vereadores, regimes próprios de previdência social, fundações, autarquias e associações gestoras de recursos exclusivamente públicos.

A medida representa a consolidação do Sistema Aplic, iniciado em 2003 e efetivamente implantado em 2005. Em apenas duas hipóteses o TCE exigirá dos órgãos municipais o envio de balancetes mensais em papel: quando solicitado pelos conselheiros relatores ou por determinação de norma específica.

Além disso, o Tribunal de Contas decidiu dar acesso à população às informações do Sistema Aplic, o que até então não era permitido. "Grande parte das informações dos balancetes está disponível no Portal do Cidadão, em linguagem acessível, para que a população acompanhe as contas dos gestores e o controle social seja efetivado", explica o consultor de Desenvolvimento Institucional do Tribunal, Alan Fernandes Pimenta.

Para exercer seu direito ao controle social, o cidadão mato-grossense pode conhecer detalhes das receitas e despesas dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios, por exemplo. Um link com a Ouvidoria do TCE-MT viabiliza esclarecimentos ou denúncias de irregularidades.

A informatização total do processo dá agilidade ao TCE no acompanhamento dos atos de gestão nos municípios, e, ao mesmo tempo, exige das entidades atenção redobrada no registro dos dados, já que, sem o uso do papel na análise das contas, vale o que consta no meio eletrônico.

Um outro aspecto relevante é o controle das licitações. Os dados do processo que eram encaminhados quando a licitação estava definida passam a ser informados dois dias úteis depois de publicada a abertura e possíveis alterações nos editais para contratação de bens e serviços.

Quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), constituídos como

fundos contábeis, as mudanças também são significativas. Os arquivos do APLIC desses órgãos deverão ser transmitidos separadamente dos da prefeitura. A medida vai facilitar o controle contábil da previdência na administração pública municipal.

Prazos

As novas regras do Sistema Aplic estão na Resolução Normativa 16/2008, aprovada pelo TCE-MT, em 16 de dezembro do ano passado. As tabelas do sistema foram alteradas e os prazos de envio de informações redimensionados para permitir que os órgãos municipais se adaptem ao leiaute adotado.

Até 15 de fevereiro deste ano devem ser encaminhados os arquivos mensais de dezembro de 2008; até 28 de fevereiro - arquivos das peças de planejamento; até 15 de março – arquivos da carga inicial; até 31 de março – arquivos mensais de janeiro; até 15 de abril – arquivos mensais de fevereiro. Já os arquivos mensais de março a novembro de 2009 deverão ser encaminhados até o último dia do mês subseqüente. Os arquivos de dezembro precisarão ser enviados até o dia 15 de fevereiro de 2010, ficando dispensado o envio da carga inicial daquele exercício.

O calendário com todos os compromissos dos jurisdicionados junto ao TCE está disponível no site www.tce.mt.gov.br.

Controle social

Para a Secretaria de Articulação Institucional, do TCE-MT, Cassyra L. Vuolo, sensibilizar é a palavra-chave no processo de ampliação do uso de ferramentas de controle social da gestão pública. "Em 2009, teremos mais um mecanismo tecnológico de motivação social para a utilização das ferramentas que o TCE-MT está desenvolvendo. O desafio é imenso, pois precisamos mostrar caminhos que cada segmento deve percorrer para se sentir incluído, se comprometer e agir", constata a responsável pela SAI. Ela estima que em uma década, desenvolvendo e aprimorando ferramentas como o Sistema Aplic, será possível "o cidadão cobrar seus direitos, cumprir seus deveres e ter um governo que enxergue nele um beneficiário das políticas públicas", afirma Cassyra.

Alan Fernandes - consultor de Desenvolvimento Institucional do TCE

Navegar é possível

Navegar pelo site do Tribunal de Contas de Mato Grosso, usando o telefone celular agora já é possível, acessando os principais serviços que o órgão disponibiliza em sua página na internet. Trata-se de uma inovação possibilitada pela tecnologia denominada WAP. Através do endereço www.tce.mt.gov.br o internauta pode consultar processos e ler notícias sobre as decisões do Tribunal.

Ministério Público de Contas potencializa o controle da gestão

Criação do quadro próprio de procuradores garante mais autonomia ao Tribunal de Contas

Em sessão especial realizada no dia 28 de janeiro, o Tribunal de Contas de Mato Grosso efetivou a implantação do Ministério Público de Contas e do quadro de Auditores Substitutos de Conselheiro. Mais do que atendimento a uma determinação constitucional, a posse dos novos membros do Tribunal Pleno tem um significado emblemático para a instituição, ao potencializar a capacidade produtiva do órgão de controle externo.

As perspectivas criadas pelo ingresso dos procuradores e auditores substitutos de conselheiro foram realçadas nos pronunciamentos durante a solenidade em que tomaram posse Gustavo Coelho Deschamps, Getúlio Velasco Moreira Filho, Alisson Carvalho de Alencar e William de Almeida Brito Júnior como Procuradores de Contas, e Luiz Henrique Moraes de Lima e Isaías Lopes da Cunha, como auditores substitutos de Conselheiro.

Os quatro procuradores empossados em janeiro

O presidente do TCE, conselheiro Antonio Joaquim destacou que a nomeação desses novos quadros técnicos é uma medida estruturante para o controle da administração pública em Mato Grosso. E ressaltou que o processo seletivo a que os procuradores e auditores se submeteram, em 2008, foi um procedimento bastante concorrido, com mais de 600 candidatos na primeira etapa disputando as sete vagas ofertadas pela instituição. Mesmo com a acirrada competição e elevado grau de exigência de conhecimentos há o consenso de que o processo foi marcado pela tranquilidade, transparência, lisura e imparcialidade. "Como resultado temos a seleção dos melhores concorrentes", acredita o conselheiro.

Para Antonio Joaquim, com essa medida o Tribunal vira uma página da sua história e "lança bases concretas para mais um salto revolucionário em nossa corrida pela modernização e para o aperfeiçoamento das nossas ações". Ele avalia que o TCE também ganhou mais braços, mentes e capacidade resolutiva com a posse dos auditores substitutos de conselheiro. Sobre estes a instituição deposita expectativas de assegurar constância nas atividades, além de reforçar a liderança em várias ações administrativas.

As carreiras do Ministério Público de Contas e de Auditor Substituto de Conselheiro foram criadas pelo TCE em 2007, ainda na gestão do conselheiro José Carlos Novelli na Presidência. Novelli também lançou o edital de abertura do concurso e realizou as provas da primeira fase, sendo as etapas restantes realizadas sob a gestão

do atual presidente, Antonio Joaquim.

O processo seletivo foi realizado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, sob o acompanhamento de uma Comissão Especial presidida pelo Corregedor-Geral do TCE, conselheiro Valter Albano, e integrada também pelo conselheiro Waldir Teis, por representantes da seccional mato-grossense da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MT) e do Conselho Regional de Contabilidade.

Por sua atuação na condução do processo seletivo, Valter Albano foi designado também para saudar os empossados. Ao destacar o perfil curricular dos procuradores e auditores substitutos, Albano considerou que o nível de organização e os critérios aplicados ao concurso público não permitiriam um resultado diferente. Segundo ele, "quando a democracia é verdadeiramente praticada e a lei é cumprida com efetividade os resultados só podem ser favoráveis para toda a sociedade".

Albano destacou ainda que tomaram posse "jovens com densos currículos acadêmicos e profissionais que vão agregar conhecimento, fortalecer a área técnica e contribuir para o aperfeiçoamento do controle externo exercido por este Tribunal".

O conselheiro corregedor também destacou que a implantação do Ministério Público de Contas e a efetivação do quadro de substitutos de conselheiro ocorrem em uma etapa crucial do planejamento estratégico do TCE de Mato Grosso. Ele acredita que os novos quadros terão grandes contribuições para que os julgamentos sejam cada vez mais técnicos, céleres e justos. "Estamos trilhando o caminho de fazer o controle externo cada vez mais eficiente e de atuar como instrumento de gestão pública mais qualificada", afirma.

Os Procuradores de Contas e Auditores Substitutos assumiram os cargos com entusiasmo e disposição para enfrentar os desafios. O auditor substituto de conselheiro Luiz Henrique disse durante a solenidade de posse que o Tribunal pode contar com o seu empenho na realização dos projetos de melhoria do controle externo. "Estou bastante empolgado, porque nos últimos anos Mato Grosso tem se destacado no cenário das cortes de contas do país e a minha pretensão é contribuir o máximo com essa trajetória de modernização". Ele elogiou a prática de aliar o desenvolvimento de sistemas de controle tecnológico e a transparência das decisões, à ação preventiva e de orientação aos gestores. Destacou ainda os procedimentos de avaliação dos resultados das políticas públicas, que a seu ver refletem o entendimento de que a gestão pública não pode mais se preocupar apenas com a formalidade dos atos, mas deve assegurar que as ações ofereçam bons resultados para a população.

O Procurador de Contas Gustavo Deschamps, 27, que discursou durante a cerimônia em nome dos empossados, descreveu a trajetória de esforços e dedicação aos estudos percorrida até conquistarem o cargo. "Estudamos uma vida inteira para chegar até aqui. Um caminho longo e árduo, mas nem por isso menos gratificante", concluiu. Observou que a lisura, transparência e seriedade na condução do concurso público reforçam a legitimidade do ingresso de todos eles na instituição. Segundo Deschamps, inicialmente serão tomadas providências de estruturação para as atividades de competência do órgão, incluindo a elaboração da sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

Os procuradores elegeram Gustavo Deschamps para o cargo de Procurador-geral do MTC, com mandato de dois anos.

Antonio Joaquim preside a sessão especial de posse dos novos quadros técnicos

Os novos quadros técnicos

Procuradores de Contas

Alisson Carvalho de Alencar, 25 anos, natural do Estado do Piauí. Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT. Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, em convênio com a Escola Superior de Magistratura do Estado do Piauí - ESMEPI, em Direito Privado pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, em convênio com a Escola Superior de Magistratura do Estado do Piauí - ESMEPI.

Atividades profissionais:

Estagiário Jurídico no escritório de Advocacia "Furtado Coelho – Consultoria e Processos", (2001/2003); assessor Jurídico da Procuradoria Geral do Município de Teresina-PI; assessor Jurídico do desembargador José Ribamar de Oliveira, do Tribunal de Justiça do Piauí; analista Previdenciário do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS/Teresina/PI, prestando Assessoria Jurídica à Procuradoria Federal Especializada/INSS/Teresina-PI; analista Judiciário "A" do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, lotado no gabinete da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Luís; advogado da União (2006-2009), com lotação no Núcleo de Assessoramento Jurídico do Estado do Maranhão.

William de Almeida Brito Júnior, 29 anos, natural de Belo Horizonte-MG. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás, pós-graduado em Direito Constitucional; em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho, também pela UFG.

Atividades profissionais:

Advogado, procurador do Estado de Goiás (2003-2009), professor convidado na Universidade Federal de Goiás – UFG (2006), na disciplina Direito Processual Civil, professor de cursos preparatórios para concurso (2006-2008), membro de Corpo Editorial da Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, membro da Comissão de Estudos Constitucionais, Doutrina, Legislação e Jurisprudência da OAB/GO (2007/2009), Diretor-Secretário da Associação dos Procuradores do Estado de Goiás APEG (2007/2009), Vice-Presidente do Instituto Goiano de Direito Constitucional – IGCD (2008). Sua produção bibliográfica inclui capítulos em cinco livros nas áreas do Direito Trabalhista, Direito Civil e Processual Civil, além de artigos em periódicos especializados, sobretudo da área trabalhista.

Getúlio Velasco Moreira Filho, 29 anos, natural de Goiânia-Go. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás. Pós-graduado lato sensu em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes/Diex.

Atividades profissionais:

Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (16/03 a 21/06/04);

Escrevente Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (21/06 a 30/12/04);

Analista Processual do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (30/12/04 a 03/12/06), Advogado da União (04/12/06 a 27/01/09).

Gustavo Coelho Deschamps, 27 anos, natural de Florianópolis-SC. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina;
Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

Atividades profissionais:
Assessor Jurídico de Conselheiro no Tribunal de Contas de Santa Catarina, de 2005 a 2008.

Auditores Substitutos de Conselheiro

Luiz Henrique Lima, natural de Concórdia-SC. Economista formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com especialização em Finanças Corporativas pela PUC-RJ e mestrado em Planejamento Ambiental pela COPPE-UFRJ. Está concluindo o Doutorado em Planejamento Ambiental, também pela COPPE-UFRJ.

Atividades profissionais:

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, atuando na Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (1996 a 2009); autor dos livros *Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro* (Editora da UERJ), *Controle Externo* (Campus-Elsevier) e *Controle Externo – 310 questões comentadas* (Campus-Elsevier) e de numerosos artigos e trabalhos técnicos, principalmente nas áreas de controle externo e de gestão ambiental. Instrutor do Instituto Serzedello Corrêa do TCU, da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ e professor de disciplinas de pós-graduação em cursos da Fundação Getúlio Vargas, Universidade Gama Filho e PUC-RJ. Foi vereador no município do Rio de Janeiro e deputado estadual no Rio de Janeiro em duas legislaturas. Também ocupou os cargos de secretário de Estado de Administração, de 1992 a 1994, secretário de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro, de 2000 a 2002. Chefiou diversas missões internacionais.

Isaias Lopes da Cunha, 38 anos, natural de Nioaque-MS. Graduado em Direito pela Universidade de Cuiabá (UNIC) e Ciências Contábeis (Universidade Católica Dom Bosco); pós-graduando em Direito na Administração Pública (UCB/EB), em Gestão da Administração Pública (Universidade Castelo Branco/Exército Brasileiro), em Gerenciamento de Micro e Pequenas Empresas (Universidade Federal de Lavras) e curso de Aperfeiçoamento para Auditor Público do Estado (Escola do Governo).

Atividades profissionais:

Auditor da Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso (2005/2009), gerente financeiro do Grupo Educacional FUNLEC (2005), professor da Faculdade de Campo Grande (UNAES – 1º semestre de 2001), adjunto da Contadoria do Ministério da Defesa (1998/2004), contador da Ética Contabilidade e Consultoria Ltda, contador da Soc. Campograndense Televisão Ltda. (1994-1996).

Após 13 anos, representante do MPE se despede do Tribunal

Com a implantação do Ministério Público de Contas o representante da Procuradoria-Geral de Justiça, Mauro Delfino César, que por 13 anos exerceu suas funções junto ao TCE-MT, retornou ao órgão de origem.

Ele foi homenageado durante a sessão especial de posse dos quatro Procuradores de Contas, recebendo de presente a placa de identificação e a toga que usou durante o período que oficiou junto ao Tribunal. E ouviu do vice-presidente do Tribunal, José Carlos Novelli, os agradecimentos por sua atuação. "Sou testemunha da dedicação e competência de todos os membros do Ministério Público que por aqui passaram, particularmente do procurador Mauro Delfino", disse.

Segundo Novelli, a dedicação e compromisso de Delfino César foram evidenciados após o falecimento do procurador José Eduardo Faria, em maio de 2008. "Ele poderia ter solicitado a designação de um colega para auxiliá-lo, mas preferiu assumir sozinho o trabalho que antes era realizado pelos dois", acrescentou.

Emocionado, o procurador Mauro Delfino César disse que sempre pautou sua conduta profissional no cumprimento da missão que lhe foi confiada e "assim espero ter contribuído com o TCE". Disse que durante os vários anos atuando no TCE "transcendi minhas metas profissionais e fiz amigos aqui. Essa reciprocidade se confirma na homenagem que agora recebo", disse.

Tribunal melhora seus resultados com o Gespública

Ricardo de Menezes Butakka
Assessor Técnico de Processos e Desenvolvimento Organizacional

O GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – foi instituído em fevereiro de 2005, resultado da fusão dos Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e Nacional de Desburocratização, e tem como visão criar valor público para o cidadão (ganho social). Tem por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, podendo, assim, ser aplicado tanto nas organizações públicas quanto na iniciativa privada. Seus fundamentos são:

1. Legalidade: estrita obediência à Lei;
2. Impessoalidade: não se faz distinção entre as pessoas;
3. Moralidade: a gestão pública deve se pautar por um código moral;
4. Publicidade: dar publicidade de todos os fatos;
5. Eficiência: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aderiu ao Gespública ainda na vigência do Programa de Qualidade no Serviço Público, realizando a primeira auto-avaliação em 2004. O sistema de avaliação continuada da gestão pública está construído sob a forma de instrumentos (relatórios), nos quais o número de pontos alcançados indica o estágio das práticas de gestão realizadas:

1. instrumento de 250 pontos: para organizações que estão iniciando a implementação da avaliação continuada;
2. instrumento de 500 pontos: para organizações que atingiram pontuação igual ou superior a 200 pontos;
3. instrumento de 1000 pontos: para organizações que alcançaram pontuação igual ou superior a 350 pontos.

Os instrumentos apresentam-se divididos em duas categorias de critérios. A primeira compreende práticas de gestão, sendo Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade, Informação e Conhecimento, Pessoas e Processos.

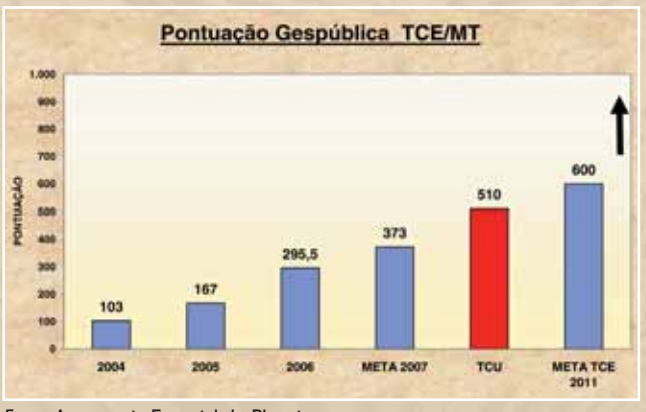
A outra categoria de critério trata de Resultados, na qual o programa aborda a evolução do desempenho da organização relativamente à satisfação de seus cidadãos, considerando o atendimento ao universo potencial de pessoas, à melhoria dos seus serviços ou produtos e dos processos organizacionais; à satisfação, avaliação, bem-estar, educação e capacitação das pessoas que nela trabalham; ao cumprimento das metas e aplicação dos recursos orçamentários e financeiros. Trata, também, dos níveis de desempenho em relação aos referenciais comparativos pertinentes.

Ao responder os questionamentos, percebe-se que todos os critérios têm inter-relacionamento, sendo até repetitivos, mas a metodologia do Gespública visa comprovar o efeito das ações praticadas nas várias áreas da organização. Por exemplo: práticas de gestão consideradas no critério Liderança têm conseqüências no critério Estratégias e Planos, ou no Informação e Conhecimento com impacto no Processos, e assim por diante.

As fases de Auto-avaliação, Planejamento de Melhoria da Gestão e Execução, Monitoramento e Controle são realizadas pela própria organização, enquanto que a Validação é de competência de consultores voluntários (Instrumentos de 250 e 500 pontos) e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Instrumento de 1000 pontos). Em 2009 o TCE-MT deve utilizar o instrumento de 1000 pontos (ano-base 2008), preparando-se para concorrer à premiação e não apenas como Instituição Parceira (Prêmio Reconhecimento de Excelência em Gestão Pública, recebido em 2007). A auto-avaliação é uma estratégia de melhoria e aprendizagem gerencial baseada na avaliação e melhoria do sistema de gestão.

O gráfico a seguir informa o desempenho do TCE-MT no Gespública desde a adesão ao Programa, bem como a Instituição referência e a meta a ser alcançada até 2011:

Gráfico 1



Fonte: Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional

O Gespública ganhou status no âmbito do Planejamento Estratégico, o que se confirma pelo alinhamento das suas ações de melhoria. Os planos de ação contêm indicadores de resultado ou de direcionamento, além de buscar referenciais comparativos, pois para atender à visão do TCE-MT de "ser a referência em controle externo no Brasil" é necessária a comparação às instituições congêneres, sistematicamente. É preciso lembrar, no entanto, que o Plano de Melhoria da Gestão do Gespública não é, não depende nem substitui o Planejamento Estratégico, mas pode conter metas para melhorá-lo nas práticas de gestão.

O Gespública também incorpora conceitos como PDCA, para a auto-avaliação e melhoria do ciclo da gestão pública, o que facilitou a implantação do Programa no TCE-MT que já utilizava essa metodologia.

Os critérios Liderança (1), Estratégias e Planos (2) e Cidadãos e Sociedade (3) representam o Planejamento (Plan). Por meio da liderança forte da alta administração, os serviços/produtos e os processos são planejados e as estratégias traçadas. Os critérios Pessoas (5) e Processos (6) referem-se à Execução (Do). São as ações que transformam os objetivos da organização e as metas dos planos em resultados. No 7º critério (Resultados) está o Controle (Check), onde é possível avaliar o desempenho da organização no atendimento ao cidadão; na qualidade do serviço; no uso dos recursos; na gestão das pessoas; no relacionamento com a sociedade. A Ação Corretiva (Action) corresponde ao critério Informação e Conhecimento (4), em que a organização age para corrigir e melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, o seu desempenho. O aprendizado no TCE-MT é uma prática de gestão de toda a organização, acontecendo de forma sistêmica.

O instrumento de 500 pontos, atualmente em uso no TCE-MT pelo segundo ano, apresenta uma diferença fundamental com o anteriormente realizado (2007): todos os indicadores citados no critério 7 (resultados) têm de ser referenciados, o que vai ao encontro de nossa visão. Significa dizer que todas as práticas de gestão citadas no referido critério são analisadas, além de sua relevância e comportamento ao longo do tempo, pelo confrontamento de seu resultado (indicador) com outra Instituição.

No âmbito do Gespública, dentre os principais resultados obtidos pelo TCE-MT é possível destacar:

Gráfico 2

Fonte: Balanços TCE/Relatório de Atividades TCE RJ 2007/Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

O gráfico nº. 2 trata da relação entre o orçamento realizado do TCE/MT e o do Estado de Mato Grosso. O custo para a sociedade com o Tribunal de Contas diminuiu em relação ao orçamento do Estado, mas os resultados apresentados melhoraram, conforme demostrado.

Gráfico 3

Fonte: Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional

O gráfico nº. 3 demonstra a relação entre a execução do orçamento e o cumprimento das três principais metas finalísticas do TCE (Meta 1: Emitir 100% dos Pareceres das Contas Anuais; Meta 2: Garantir 100% dos Julgamentos das Contas Anuais e Meta 3: Garantir 100% do Controle dos Atos de Gestão). Quanto maior o percentual de alcance das metas estabelecidas, menor o seu custo individual.

Gráfico 4

Fonte: Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional/ Relatório TCU Gespública 2004

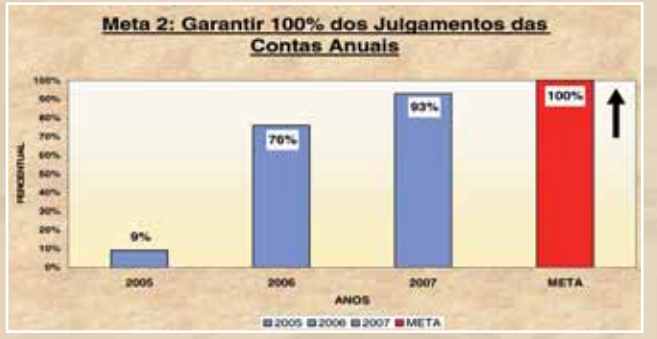
O gráfico nº. 4 informa o grau de atingimento das metas do TCE. O processo de acompanhamento das metas começou a ser realizado em 2006. Este é um indicador que informa a consecução das estratégias organizacionais e que reflete a realidade do TCE-MT em relação ao alcance de seus objetivos, e que volume dos resultados pretendidos foi atingido.

Gráfico 5

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Pessoas/Relatório de Atividades TCE SC 2007

O gráfico nº. 5 demonstra que os servidores também investiram na sua própria qualificação, e cada vez mais o quadro do TCE-MT é constituído por profissionais com, no mínimo, o terceiro grau completo. A melhor formação ajuda a propiciar entendimento mais pertinente às matérias de competência institucional, bem como fornecer à sociedade produtos, serviços e atendimento de elevada qualidade.

Gráfico 6



Fonte: Assessoria Especial de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional

O gráfico nº. 6 informa os percentuais de atendimento da Meta 2 do Planejamento Estratégico do TCE (uma das três principais metas). Este indicador de resultado – estratégico para a organização - cresceu fortemente no período considerado, mas ainda está abaixo do referencial estabelecido pela meta. O acompanhamento do desempenho por meio desse indicador possibilitou o realinhamento das ações necessárias ao cumprimento da meta, monitorando as operações no curto prazo para assegurar o seu atingimento no longo prazo.

Gráfico 7

Fonte: Sistema Control P/ TCE SC

No gráfico nº. 7 observa-se a evolução no número de dias necessário para a conclusão de processos de Atos de Pessoal. A implantação do sistema de controle de prazo em 2006 determinou a análise dos processos em 24 horas pela Coordenadoria responsável, o que possibilitou a redução do tempo necessário a sua conclusão.

Gráfico 8

Fonte: Sistema Control P - CTI/TCE SC

O gráfico nº. 8 demonstra a evolução do número de dias necessário para a conclusão dos processos pertinentes ao Poder Executivo Municipal. O rendimento obtido ao longo dos anos tem melhorado, embora em uma escala menor que os processos da Administração Direta do Estado, e também está bem superior ao resultado alcançado pelo TCE-SC, nosso referencial comparativo neste indicador.

Calendário de compromissos do Jurisdicionado - Exercício 2009

Observações importantes:	
Contagem dos prazos (Resolução n° 14/2007 – Regimento Interno do TCE)	**Art. 263.** Nos termos da Lei Complementar nº 269/2007, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo o do vencimento. Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subseqüente, se o início ou término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal de Contas esteja fechado ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.
Atualizações	As regras estabelecidas no Regimento Interno do TCE-MT e as deliberações posteriores prevalecem sobre as informações divulgadas neste calendário
Controle externo (Constituição do Estado de MT)	**Art. 215.** Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegada ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, caracterizando-se a sonegação falta grave, passível de cominação de pena.
Unidades gestoras estaduais	• Administração Direta do Poder Executivo • Assembléia Legislativa • Tribunal de Justiça • Procuradoria Geral de Justiça • Defensoria Pública • Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Estaduais • Regimes Próprios Previdenciários
Unidades gestoras municipais	• Administração Direta do Poder Executivo Municipal • Câmara Municipal • Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista municipais • Regimes Próprios Previdenciários • Associações Gestoras de Consórcios Intermunicipais e demais associações municipais

Sem data específica		
Assunto	**Prazo**	**Responsabilidade pela Remessa**
Eventual alteração na LOA (art. 166, § 2° da Res. TCE nº 14/2007)	Até 10 dias após sua edição	Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipais.
PPA (art. 166, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	Até 31.12 do ano em que foi votada	Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipais.
Pacto de cooperação (art. 187, inc. I da Res. TCE nº 14/2007)	Até 15 dias após a constituição	Dirigentes de Associações Gestoras de Consórcios Intermunicipais.
Declaração de bens (art. 215 da Res. TCE nº 14/2007)	No prazo de 15 dias contados da posse ou entrada em exercício e do término da gestão ou mandato	Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipais Vice-Governador e Vice-Prefeito; Presidente do Tribunal de Justiça Estadual; Procurador-Geral do Ministério Público Estadual; Presidente do Tribunal de Contas do Estado; Procurador-chefe do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; Defensor Geral da Defensoria Pública do Estado; Secretários de Estado; Deputados Estaduais e Vereadores; Outras autoridades ou ordenadores de despesas, quando requisitado pelo Conselheiro Relator.

Sem data específica		
Assunto	**Prazo**	**Responsabilidade pela Remessa**
Concursos públicos: (art. 204 da Res. TCE nº 14/2007) ✓ edital do concurso, ✓ termo aditivo ou de retificação do edital, se for o caso, e ✓ termo de homologação do concurso. **Processo seletivo público:** ✓ edital do processo seletivo público; ✓ termo aditivo ou de retificação do edital, se for o caso, e ✓ termo de homologação do processo seletivo público. **Processo seletivo simplificado:** ✓ edital do processo seletivo simplificado; ✓ termo aditivo ou de retificação do edital, se for o caso, e ✓ termo de homologação do processo seletivo simplificado.	Até 2 dias úteis após publicação no diário oficial	Chefes de Poder e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais
✓**Aposentadorias, pensões, reformas e transferências para as reservas remuneradas e pensões** ✓**Atos de anulação e revisão que importem alteração do fundameto legal da concessão inicial ou da fixação de proventos** **(art. 197 da Res. TCE nº 14/2007)**	Até o final do mês subseqüente ao da publicação do ato concessório	Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social Estadual e Municipais
Decisão do Poder Legislativo sobre as contas de governo do Estado e Municípios (art. 181 da Res. TCE nº 14/2007)	Até o último dia do mês subseqüente ao julgamento	Chefes dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais
Tomada de contas especial (art. 156, §§ 3° e 4° da Res. TCE nº 14/2007)	✓Quando restar infrutífera a tomada de contas especial no órgão de origem ou evidenciadas irregularidades graves; ✓Quando requisitado pelo Conselheiro Relator.	Autoridade administrativa competente – todas as unidades gestoras estaduais e municipais
Comunicações (Termos de parcerias)	No prazo estabelecido em termo de parceria	Entidades parceiras do TCE-MT
Representações sobre irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração (art. 163 da Res. TCE nº 14/2007)	Imediatamente	Responsáveis pelo controle interno
Denúncias e Representações de natureza externa (art. 217 e inc. I do art. 224 da Res. TCE nº 14/2007)	Imediatamente	• Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato • Autoridades públicas • Responsáveis pelo controle interno
Apresentação de defesas, de razões de justificativa, de atendimento de diligências, de cumprimento de determinação do Tribunal de Contas (§1° do art. 264 da Res. TCE nº 14/2007)	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator ou pelo Tribunal Pleno	Quem for parte nos processos
Recursos: ✓ **Recurso ordinário** ✓ **Agravo** ✓ **Embargos de declaração** (art. 270 da Res. TCE nº 14/2007)	Até 15 dias contados da publicação da decisão recorrida no DOE-MT	Quem for parte no processo principal originário e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Sem data específica		
Assunto	**Prazo**	**Responsabilidade pela Remessa**
Índices das quotas de participação dos municípios no ICMS (art. 212 da Res. TCE nº 14/2007)	Até 30 dias após a publicação do quadro definitivo	Secretário de Estado de Fazenda
Adiantamentos (arts. 213 e 214 da Res. TCE nº 14/2007)	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação)	Autoridade administrativa competente – todas as unidades gestoras estaduais e municipais
Consultas (arts. 232 e 233 da Res. TCE nº 14/2007)	Quando necessário	Autoridades legítimas
Pedido de rescisão (art. 251, parágrafo único da Res. TCE nº 14/2007)	Até 2 anos contados da data da irrecorribilidade da deliberação	Quem for parte no processo e o Procurador-Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal
Renúncia de receita (arts. 209 e 214 da Res. TCE nº 14/2007)	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação)	Dirigentes dos órgãos supervisores, instituições operadoras e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes de renúncias de receitas
Contratos, convênios, acordos, ajustes e demais instrumentos congêneres, bem como, licitações, inclusive inexigibilidades e dispensas (art. 167; art. 185; arts. 205 e 214 da Res. TCE nº 14/2007)	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação)	Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais
Atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão	Quadrimestralmente (nos termos estabelecidos em provimento próprio do TCE)	Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais
Licitações abertas e suas alterações - Sistema Aplic (art. 3°, §1°, inciso VI, da Resolução nº 16/2008 e Anexo I - Leiaute das Tabelas do Aplic para 2009)	2º dia útil após a ocorrência do fato Obs.: Como o Anexo I - Leiaute das tabelas do Aplic para 2009 será implantado no sistema Aplic somente em 20/02/2009, as ocorrências de licitação de 01/01/2009 até 19/02/2009 deverão ser encaminhadas até o dia 28/02/2009	Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
Contratos e suas alterações (Obras e Serviços de Engenharia) - Sistema GEO-OBRAS - TCE-MT (art. 3°, inciso II da Resolução TCE nº 06/2008)	Até 3 dias da publicação do extrato do contrato ou alteração	Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso
Convite ou Edital (Obras e Serviços de Engenharia) - Sistema GEO-OBRAS - TCE-MT (art. 3°, inciso I da Resolução TCE nº 06/2008)	Até 3 dias da sua publicação	Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

JANEIRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
15.1.09	**LOA 2009** (art. 166, inc. I da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipal
15.1.09	**Plano de aplicação/2009** (art. 187, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Dirigentes de associações gestoras de consórcios intermunicipais
31.1.09	**Balancete dezembro/2008** (art. 166, §1°; art. 184, inc. II; art. 187, Inc. IV; art. 182, Inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica
31.1.09	**Receita Geral do Estado – dezembro/2008** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.1.09	**Recadastro Anual/2009** (Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE)	• Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras Estaduais e Municipais
31.1.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

FEVEREIRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
5.2.09	**RREO – 6º bimestre/2008** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual
5.2.09	**RGF – 3º quadrimestre/ 2008** (art. 166, Inc. III e art. 182, parágrafo único da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais, da Defensoria Pública e do Ministério Público
5.2.09	**Informes 6º bimestre/ 2008** **Sistema LRF-Cidadão** (art. 175, Inc. III e §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais
15.2.09	**Informes dezembro/2008 – Sistema APLIC** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007; art. 3°, inc. II da Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica
28.2.09	**Informes dos instrumentos de planejamento/2009 – Sistema APLIC** (art. 175, inc. I da Res. TCE nº 14/2007; art. 3°, § 1°, inc I da Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
28.2.09	**Balancete janeiro/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
28.2.09	**Receita Geral do Estado – janeiro/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
28.2.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

MARÇO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
15.3.09	**Carga inicial 2009 – Sistema APLIC** (art. 3°, § 1°, inc. II da Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.3.09	**Informes janeiro/2009 – Sistema APLIC** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007; art. 3°, § 1°, inc. III da Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.3.09	**Contas anuais 2008** (art. 184, inc. I e art. 187, inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	Dirigentes: Administração Direta do Estado; Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Estaduais e Municipais; Regimes Próprios Previdenciários, independentemente da personalidade jurídica; Associações Gestoras de Consórcios Intermunicipais
31.3.09	**Balancete fevereiro/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.3.09	**Receita Geral do Estado – fevereiro/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.3.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

ABRIL		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
Até 60 dias contados da abertura da sessão legislativa anual e do ano judiciário	**Contas Anuais/2008** (art. 182, inc. I da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais, Ministério Público e Defensoria Pública
5.4.09	**RREO – 1º bimestre/2009** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual

ABRIL		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
15.4.09	**Informes fevereiro/2009 – Sistema APLIC** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007; art. 3°, § 1°, inc. IV da Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
16.4.09	**Contas Anuais de Governo/2008** (art. 183, inc. I da Res. TCE nº 14/2007 e art. 29 da LC 269/2007; art. 209 da CE e Res. TCE nº 10/2008)	• Governador do Estado e Prefeitos Municipais
16.4.09	**Contas Anuais de Gestão/2008** (art. 183, inc. I da Res. TCE nº 14/2007; art. 209 da CE e Res. TCE nº 10/2008)	• Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais
30.4.09	**Informes março/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
30.4.09	**Balancete março/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
30.4.09	**Receita Geral do Estado – março/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
30.4.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

MAIO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
31.5.09	**Informes abril/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.5.09	**Informes quadrimestrais - janeiro a abril/2009** (art. 7º da Res.TCE nº 16/2008 e Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE)	• Chefes dos Poderes e dirigentes de unidades gestoras MUNICIPAIS, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independente da personalidade jurídica
31.5.09	**Balancete abril/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.5.09	**Receita Geral do Estado – abril/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.5.09	**Atos de admissão de pessoal 1° quadrimestre**	• Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais
31.5.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

JUNHO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
5.6.09	**RREO – 2º bimestre/2009** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual
5.6.09	**RGF – 1º quadrimestre/2009** (art. 166, Inc. III e art. 182, parágrafo único da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais, da Defensoria Pública e do Ministério Público
5.6.09	**Informes 2º bimestre/2009 – Sistema LRF-Cidadão** (art. 175, Inc. III e §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais
30.6.09	**Informes maio/2009 – Sistema APLIC** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
30.6.09	**Balancete maio/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista

JUNHO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
30.6.09	**Receita Geral do Estado – maio/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
30.6.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

JULHO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
31.7.09	**Informes junho/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.7.09	**Balancete junho/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.7.09	**Receita Geral do Estado – junho/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.7.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

AGOSTO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
5.8.09	**RREO – 3º bimestre/2009** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual
5.8.09	**Informes 3º bimestre/2009 – Sistema LRF-Cidadão** (art. 175, Inc. III e §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais
31.8.09	**Informes julho/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.8.09	**Balancete julho/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.8.09	**Receita Geral do Estado – julho/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.8.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

SETEMBRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
30.9.09	**Informes agosto/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
30.9.09	**Informes quadrimestrais – maio a agosto/2009** (art. 7º da Res. TCE nº 16/2008 e Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE)	• Chefes dos Poderes e dirigentes de unidades gestoras MUNICIPAIS, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independente da personalidade jurídica
30.9.09	**Balancete agosto/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
30.9.09	**Receita Geral do Estado – agosto/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
30.9.09	**Atos de admissão de pessoal – 2° quadrimestre**	• Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais
30.9.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

OUTUBRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
5.10.09	**RREO – 4º bimestre/2009** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual
5.10.09	**RGF – 2º quadrimestre/2009** (art. 166, Inc. III e art. 182, parágrafo único da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais, da Defensoria Pública e do Ministério Público
5.10.09	**Informes 4º bimestre/2009 – Sistema LRF-Cidadão** (art. 175, Inc. III e §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais
31.10.09	**Informes setembro/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.10.09	**Balancete setembro/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.10.09	**Receita Geral do Estado – setembro/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.10.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

NOVEMBRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
30.11.09	**Informes outubro/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
30.11.09	**Balancete outubro/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
30.11.09	**Receita Geral do Estado – outubro/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
30.11.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

DEZEMBRO		
Prazo	**Assunto**	**Responsabilidade pela Remessa**
5.12.09	**RREO – 5º bimestre/2009** (art. 166, Inc. III da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Estadual
5.12.09	**Informes 5º bimestre/2009 – Sistema LRF-Cidadão** (art. 175, Inc. III e §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais
31.12.09	**Informes novembro/2009 – Sistema Aplic** (art. 175, inc. II; arts. 183 e 184, parágrafos únicos; art. 187, inc. IV da Res. TCE nº 14/2007 e Res. TCE nº 16/2008)	• Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal
31.12.09	**Balancete novembro/2009** (art. 182, inc. II e art. 184, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras ESTADUAIS, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista
31.12.09	**Receita Geral do Estado – novembro/2009** (art. 208, §1° da Res. TCE nº 14/2007)	• Secretário de Estado de Fazenda
31.12.09	**LDO 2009** (art. 166, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipais
31.12.09	**PPA 2010-2013** (art. 166, inc. II da Res. TCE nº 14/2007)	• Chefe do Poder Executivo Municipal
31.12.09	**Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) - Sistema GEO-OBRAS - TCE - MT** (art. 3º, inciso III da Res. TCE nº 06/2008)	• Chefes de Poderes e diringentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios de Mato Grosso

Inteiro Teor
Resoluções
de Consultas

Abono para alcançar FUNDEB em caráter provisório

Cons. Alencar Soares

"A falta de planejamento ou o contínuo pagamento das chamadas 'sobras', sob a forma de abono, são indícios de defasagem salarial."

É possível pagar abono aos professores da educação básica com a finalidade de alcançar o percentual mínimo de 60% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, desde que seja em caráter provisório, excepcional e após o período eleitoral. Essa é a síntese da decisão do Tribunal de Contas de Mato Grosso, em resposta a consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Santa Carmem.

Ao se manifestar no processo a Consultoria Técnica do Tribunal opinou que a existência de "sobras" significativas de recursos dos 60% do Fundeb no final de cada exercício, pode indicar a necessidade de revisão ou atualização do plano de carreira e remuneração ou mesmo da tabela de vencimentos do Magistério.

Resolução de Consulta nº 25/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.440-3/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 - (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.542/2008 da Procuradoria de Justiça, e com fundamentos nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta, para, no mérito, responder ao consulente que é possível a aplicação do limite de 60% do Fundeb no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral. Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias do relatório e voto do Conselheiro Relator, bem como da íntegra do Parecer nº 055/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação e, ao final, envie-se os autos ao Serviço de Arquivo, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, José Carlos Novelli, Valter Albano, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

O processo em epígrafe trata de Consulta formulada pelo Sr. Rudimar Nunes Camassola, Prefeito Municipal de Santa Carmem-MT, mediante o qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico nos seguintes termos:

"Todos os servidores tiveram um reajuste salarial de 10% (dez por cento). Caso os gastos com os Profissionais do Magistério não atinjam o limite legal de

60% (sessenta por cento) das transferências do FUNDEB, pre-estabelecidos no artigo 60 do ADCT- Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 – FUNDEB, há a possibilidade de uma adequação salarial para os profissionais do Magistério para atingir os limites legais?

Tendo em vista o calendário eleitoral do TSE-Tribunal Superior Eleitoral, trazendo a data base de 05/07/2008, como limite para as vedações aos agentes públicos, nas condutas estabelecidas pela Lei n. 9504/97, em seu art. 73, inciso V e VI."

A equipe técnica da Consultoria de Estudos Normas e Avaliação constata que os requisitos de admissibilidade da consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269, de 29 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso), e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14, de 03 de dezembro de 2007 (Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso).

No mérito, conclui que é possível atingir o limite de 60% do Fundeb, a ser aplicado no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que seja em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral.

O ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em parecer n. 2542/08, de lavra do Doutor Mauro Delfino César opina em ratificar o parecer técnico 055/2008, devendo ser encaminhada cópia deles ao consulente.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 055/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Rudimar Nunes Camassola, Prefeito Municipal de Santa Carmem-MT, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico nos seguintes termos:

Todos os servidores tiveram um reajuste salarial de 10% (dez por cento). Caso os gastos com os Profissionais do Magistério não atinjam o limite legal de 60% (sessenta por cento) das transferências do FUNDEB, pre-estabelecidos no artigo 60 do ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007-FUNDEB.

Há possibilidade de uma adequação salarial para os profissionais do Magistério para atingir os limites legais supracitados?

É o relatório.

Preliminarmente, constata-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269, de 29 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso), e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14, de 03 de dezembro de 2007 (Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso).

Passa-se ao parecer.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) possui natureza contábil, mas sem personalidade jurídica, visando a aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) ao ano para a remuneração dos profissionais da educação básica, nos termos do artigo 60, inciso XII, do ADCT da Constituição Federal.

A Constituição ao estipular a utilização deste mínimo à remuneração, permitiu um planejamento anual adequado para sua aplicação, contudo, quando o total da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica não alcançar o mínimo exigido, permite-se, em caráter provisório e excepcional, o pagamento deste remanescente por meio do abono salarial.

Considera-se, por oportuno, mencionar o posicionamento do Ministério da Educação ao responder as dúvidas mais freqüentes sobre Fundeb no site www.portal.mec.gov.br , conforme exposto:

O que é o pagamento sob a forma de abono e quando ele deve ocorrer?

O abono é uma forma de pagamento que tem sido utilizada, sobretudo, pelos municípios, quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica não alcançar o mínimo exigido de 60% do Fundeb. Portanto, esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente.

É importante destacar, inclusive, que a adoção de

pagamentos de abonos em caráter permanente pode ensejar, no futuro, que tais pagamentos sejam incorporados à remuneração dos servidores beneficiados, por se caracterizar, à luz da legislação trabalhista, um direito decorrente do caráter contínuo e regular dessa prática. Dessa forma, caso no Município estejam ocorrendo "sobras" significativas de recursos dos 60% do Fundeb no final de cada exercício, essa situação pode significar que o plano de carreira e remuneração do magistério ou, ainda, a escala ou tabela de salários/vencimentos, esteja necessitando de revisão ou atualização, de forma a absorver, sem sobras, os 60% do Fundo no pagamento da remuneração, sem a necessidade de uso de pagamentos sob a forma de abonos.

Destaca-se que a nomenclatura "abono" nem sempre possui o mesmo sentido jurídico, sendo em algumas situações utilizado equivocadamente como uma forma de reajuste; mas que no caso apresentado se configura como uma vantagem pecuniária eventual, cabível apenas quando houver "sobras", isto é, quando não for alcançado o mínimo exigido de 60% do Fundeb, sendo vedado o repasse para o ano subseqüente.

Ainda observando algumas questões externadas pelo MEC sobre como se aplicar o abono:

Quais são os critérios para a concessão do abono?

Os eventuais pagamentos de abonos devem ser definidos no âmbito da administração local (estadual ou municipal), que deve estabelecer o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros que ofereçam, de forma clara e objetiva, os critérios a serem observados, os quais deverão constar de instrumento legal que preveja as regras de concessão, garantindo a transparência e a legalidade do procedimento.

Quando há pagamento de abono, quem tem direito de recebê-lo?

Considerando que o pagamento de abonos deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas em situações especiais e eventuais, particularmente quando o total da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica não alcança o mínimo de 60% do Fundeb, sua ocorrência normalmente se verifica no final do ano. Entretanto, não se pode afirmar que isso ocorra, ou mesmo se ocorre somente no final do ano, visto que há situações em que são concedidos abonos em outros momentos, no decorrer do ano, por decisão dos municípios.

Como os abonos decorrem, normalmente, de "sobras" da parcela de recursos dos 60% do Fundeb, que é destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, tais abonos em nada modificam o universo de beneficiários do seu pagamento, ou seja, quem tem direito a receber o abono são os mesmos profissionais do magistério da educação básica pública que se encontravam em efetivo exercício no período em que ocorreu o pagamento da remuneração normal, cujo total ficou abaixo dos 60% do Fundeb, ensejando o abono. Em relação àqueles profissionais que tenham trabalhado por fração do período considerado, recomenda-se adotar a proporcionalidade, caso a legislação local que autoriza o pagamento do abono não estabeleça procedimento diferente.

Por outro lado, em período de pleito, a legislação eleitoral veda qualquer tipo de revisão de remuneração que exceda a recomposição salarial, nos termos do artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Resolução nº 22579/2007 (que define o calendário com o prazo final para cada ato). Portanto, não há possibilidade de ser concedido no período eleitoral, ou seja, a partir do mês de abril (conforme calendário eleitoral - Resolução – 22.579/2007) até a posse dos eleitos (Lei nº 9.504/1997), como se segue:

Lei nº 9.504/1997.Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)

VIII - *fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*

Resolução – 22.579/2007

8 de abril - terça-feira
(180 dias antes)

1. Último dia para o órgão de direção nacional do partido político publicar, no Diário Oficial da União, as normas para a escolha e substituição de candidatos e para a formação de coligações, na hipótese de omissão do estatuto (Lei n°9.504/97, art. 7°, §1°).

2. Data a partir da qual, até a posse dos eleitos, é vedado aos agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda do seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei n°9.504/97, art. 73, VIII e Resolução n° 22.252, de 20.6.2006).

Ressalta-se que, o abono, neste caso, não se configura como uma revisão de remuneração e sim uma vantagem provisória de caráter eventual visando alcançar o gasto de no mínimo 60% para a remuneração dos professores conforme o permitido pela Constituição. Sendo assim, em caráter de exceção, é permitida a aplicação do abono após o período eleitoral.

Oportuno observar que a falta de planejamento e/ou o contínuo pagamento das chamadas "sobras", sob a forma de abono, são indícios de defasagem salarial, o que se recomenda a avaliação e implantação de um novo plano de carreira e remuneração para estes profissionais.

Assim, com base nos fundamentos legais acima expostos, passa-se a responder a seguinte questão:

- **Há possibilidade de uma adequação salarial para os profissionais do Magistério para atingir os limites legais supracitados?**

Sim, é possível atingir o limite de 60% do Fundeb, a ser aplicado no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que seja em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral.

Posto isso, caso o Tribunal Pleno acolha o entendimento desta Consultoria, sugerimos a seguinte ementa para a decisão:

Resolução de Consulta nº 25/2008. Educação. Ensino Fundamental. Fundeb. PCCS, aplicação do abono salarial em período eleitoral.

É possível atingir o limite de 60% do Fundeb, a ser aplicado no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que seja em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 04 de junho de 2008.

Áurea Maria Abranches Soares
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público n.º 2542/2008

Trata o presente processo de Consulta encaminhada pelo Prefeito Municipal de Santa Camem relativo a possibilidade de adequação salarial para os profissionais do Magistério para atingir os limites referentes a transferência do FUNDEF.

A Consultoria Técnica as fls. 04/08 responde as dúvidas do consulente concluindo que "É possível atingir o limite de 60% do Fundeb, a ser aplicado no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que sejam em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral".

Vieram os autos com vista.

É o sucinto relatório.

Ratificamos o laborioso paracer técnico 055/2008, devendo ser encaminhado cópia dos mesmos ao consulente.

É o Parecer.

Cuiabá, 25 de Junho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Razões do Voto

Inicialmente, destaco que os requisitos de admissibilidade desta consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com a Lei Complementar nº. 269 de 2007 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14, de 03 de dezembro de 2007, Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso.

No mérito adoto como razão de decidir a íntegra do parecer n. 55/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação.

Isto posto, acolho o Parecer Ministerial nº 2542/2008 da Procuradoria de Justiça junto a esta Corte de Contas, e voto pelo conhecimento da consulta, para que no mérito seja respondida em tese ao consulente, na íntegra do parecer n. 55/08 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, pela possibilidade da aplicação do limite de 60% do Fundeb, no pagamento dos salários de professores da educação básica, por meio do abono salarial, desde que em caráter provisório e excepcional, após o período eleitoral. Voto ainda pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos nos termos que se segue.

Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do parecer n. 055/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações e, ao final, encaminhe-se ao Serviço de Arquivo para arquivamento dos autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

É como voto, Sr. Presidente.

Cuiabá, 03 de julho de 2008.

Conselheiro Alencar Soares

Relator

Edital deve prever mobilização em obra

Devido à inexistência de lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal nas obras, o edital de licitação deve trazer essa previsão conforme a natureza e o vulto da obra. Essa previsão deve ter como parâmetro os valores usualmente praticados no mercado. Esse entendimento foi apresentado pelo Tribunal de Contas em processo de consulta apresentada pela Prefeitura Municipal de Nova Bandeirantes.

O Tribunal esclarece, ainda, que custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal devem ser considerados como integrantes do valor apresentado pelo licitante, para fins de classificação e apuração da proposta de menor valor.

"O gestor deverá prever os gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado."

Cons. Alencar Soares

Resolução de Consulta nº 27/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 8.961-3/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.978/2008 da Procuradoria de Justiça, e com fundamentos nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta, para responder ao consulente que não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal nas obras, devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado. Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias do relatório e voto do Conselheiro Relator, bem como a íntegra do Parecer nº 065/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação e, ao final, envie-se os autos ao Serviço de Arquivo, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, José Carlos Novelli, Valter Albano, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

O processo em epígrafe trata de Consulta formulada pelo Sr. Valdir Mendes Barranco, Prefeito Municipal de Nova Bandeirantes, por meio do qual solicita parecer sobre a seguinte dúvida:

"existe alguma legislação que define algum percentual para liberação dos valores da taxa de mobilização?"

A equipe técnica da Consultoria de Estudos Normas e Avaliação constata em seu parecer n. 065 que os requisitos de admissibilidade da consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº. 269, de 29 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso), e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº. 14, de 03 de dezembro de 2007 (Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso).

No mérito, conclui pela resposta em tese ao consulente, no sentido de que não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal, devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado.

O ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em parecer n. 2.978/08, de lavra do Doutor Mauro Delfino César, opina pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 065/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 05/06/TC., recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o relatório.

Conselheiro Alencar Soares
Relator

Parecer da Consultoria Técnica nº 065//2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Valdir Mendes Barranco, Prefeito Municipal de Nova Bandeirantes, por meio da qual solicita parecer sobre a seguinte dúvida: "existe alguma legislação que define algum percentual para liberação dos valores da taxa de mobilização?"

O consulente não juntou outros documentos.

Destaca-se que esta consulta foi elaborada em tese, por pessoa legítima, feita sobre matéria de competência deste Tribunal de Contas, preenchendo os requisitos previstos no art. 232, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução n° 14, de 2 de outubro de 2007), bem como, o disciplinado no art. 48 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007).

Passa-se à análise da indagação proposta.

A Lei de Licitações, ao dispor sobre o conteúdo do edital, estabelece que deve constar de forma destacada das demais parcelas, etapas e tarefas os limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços. Vejamos o dispositivo em comento:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

...

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

O edital é o documento que disciplina o procedimento licitatório, devendo definir os reembolsos ao contratado pelas despesas necessárias à execução da obra ou dos serviços. Na lição de Marçal Justen Filho

O edital deverá exigir que os interessados, à parte de suas propostas propriamente ditas, discriminem aquelas despesas. Caberá ao edital, ainda, estabelecer os limites para o reembolso.

Assim a limitação deverá ser feita pelo próprio edital, tendo em vista que os limites dependem de cada obra e de sua execução.

Segundo artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, os custos relacionados com mobilização e desmobilização de pessoal e

equipamentos podem variar de acordo com o vulto da obra e com a tecnologia aplicada, sendo maiores em construções de grande porte.

Por fim, deve-se frisar que estes custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal devem ser considerados como integrantes do valor apresentado pelo licitante, para fins de classificação da proposta para apuração da proposta de menor valor.

Assim, em resposta ao consulente, entende-se que não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal, devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado.

Posto isso, caso o Tribunal Pleno acompanhe o entendimento desta Consultoria Técnica, sugere-se a publicação do seguinte verbete:

Acórdão nº _____/2008. Licitação. Edital. Previsão dos limites para pagamento de instalação e mobilização para obras e serviços. Adequação com os valores praticados no mercado.

Não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal, devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado.

É o parecer que, SMJ, se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 16 de junho de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

_____

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética. p. 396.

2 MENDES, André Luiz; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Um aspecto polêmico dos orçamentos de obras públicas: benefícios e despesas indiretas (BDI). Revista do Tribunal de Contas da União, v.32, n.88, p.13-28, abr./jun. 2001.

Parecer do Ministério Público nº. 2.978/2008

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o processo epigrafado versa sobre consulta formulada, pelo Sr. Valdir Mendes Barranco, Prefeito Municipal de Nova Bandeirante - MT, onde solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

"existe alguma legislação que define algum percentual para liberação dos valores da taxa de mobilização?"

Entre as competências constitucionais do TCE-MT., está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da Consulta e pesquisa sobre o tema, concluiu nestes termos:

" entende-se que não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal, deve-se frisar que este custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado ".

Na leitura das informações da Consultoria Técnica, torna-se evidenciado que o referido Órgão Técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos, a serem adotados, não restando dúvidas, quanto as exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 065/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 05/06/TC., recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 08 de julho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Razões do Voto

Inicialmente, destaco que os requisitos de admissibilidade desta consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com a Lei Complementar nº. 269 de 2007 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14, de 03 de dezembro de 2007, Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso.

No mérito adoto como razão de decidir a íntegra do parecer n. 65/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação.

Isto posto, acolho o Parecer Ministerial nº. 2.978/2008 da Procuradoria de Justiça junto a esta Corte de Contas, e voto pelo conhecimento da consulta, para que no mérito seja respondida em tese ao consulente, na integra do parecer n. 65/08 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, no sentido de que não há lei que disponha sobre o limite de custos com mobilização e desmobilização de equipamentos e pessoal, devendo o edital prever este limite conforme a natureza e o vulto da obra, frisando-se que o gestor deverá prever tais gastos de acordo com os valores usualmente praticados no mercado.

Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do parecer n. 065/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações e, ao final, encaminhe-se ao Serviço de Arquivo para arquivamento dos autos, nos termos da Instrução Normativa nº. 01/2000.

É como voto, Sr. Presidente.

Cuiabá, 10 de julho de 2008.

Conselheiro Alencar Soares
Relator

Orçamento pode ser alterado durante o exercício

Orçamento de Câmara Municipal pode ser alterado durante sua execução tanto para mais quanto para menos.

O aumento ocorrerá mediante a abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade insuficiente para atender às necessidades do Legislativo. Esse entendimento apresentado pelo conselheiro Alencar Soares, em resposta à consulta formulada pelo Poder Executivo do Município de Itaúba, foi aprovado pelo Tribunal Pleno.

Essa forma de alteração terá que ser justificada e comprovada por meio de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas, apresentado ao Poder Executivo.

Já a redução do orçamento deve ser feita obrigatoriamente quando o valor fixado for superior ao limite constitucional.

"O orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução tanto para mais quanto para menos."

Cons. Alencar Soares

Resolução de Consulta nº. 17/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº. 6.163-8/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº. 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº. 14/2007 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº. 1.938/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta em razão do consulente ser pessoa legítima e porque, apesar de se tratar caso concreto, com fundamento no artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n. 269/2007, deverá ser respondida, em tese, ao consulente, por ser assunto de relevante interesse público, e, no mérito, ratificar o Parecer Técnico nº. 049/CT/2008 da Consultoria de Estudos Normas e Avaliação, presente às fls. 04 a 09-TC, no sentido de responder ao consulente que o orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução, tanto para mais quanto para menos; que o aumento poderá ocorrer, mediante abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade insuficiente para atender às necessidades do órgão; que o aumento deverá ser justificado e comprovado mediante apresentação, ao Executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas do legislativo; e que a redução do orçamento deverá ocorrer, obrigatoriamente, quando o valor fixado no orçamento for superior ao limite constitucional. Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº. 049/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação e, ao final, ao Serviço de Arquivo, nos termos da Instrução Normativa nº. 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

O processo n. 61638/2008 trata de Consulta formulada pelo Sr. Levino Heller, Prefeito do Município de Itaúba, por meio da qual solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

1 – É correto o município efetuar crédito adicional para repassar ao Legislativo aumento no seu duodécimo, sendo que estamos ainda finalizando o mês, e estamos repassando de acordo com o valor orçado para o exercício, sendo que a proposta foi votada em dezembro/2007, para ser executada a partir de janeiro/2008;

2 – O Acórdão 2.987/2006 desta Corte de Contas prevê a possibilidade de aumento ou redução no repasse, mediante comprovação?

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, em seu parecer n. 049/2008, dispõe que a consulta não atende aos requisitos de admissibilidade, uma vez que, em que pese ter sido formulada por pessoa legítima, trata-se de caso concreto, entretanto invoca o artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n. 269/2007 para responder, em tese, no sentido de que o orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução, por meio de abertura de créditos adicionais, para tanto, obedecendo aos limites constitucionais com comprovação justificada.

O douto representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Dr. Mauro Delfino César, manifesta-se através do parecer n. 1.938/08 no sentido de enviar o parecer da Consultoria Técnica, após manifestação do Egrégio Tribunal Pleno.

É o relatório

Parecer da Consultoria Técnica nº 049/2008

Exmo.sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Levino Heller, Prefeito Municipal de Itaúba-MT, por meio do Ofício n° 078-GAB/2008, às fls. 02-TC, apresentando os seguintes questionamentos:

1 – *É correto o Município efetuar crédito adicional para repassar ao Legislativo aumento no seu duodécimo, sendo que estamos ainda finalizando o mês, e estamos repassando de acordo com o Valor Orçado para o exercício, sendo que a proposta foi votada em Dezembro/2007, para ser executada a partir de Janeiro/2008;*

2 – *O Acórdão 2.987/2006 desta Corte de Contas prevê a possibilidade de aumento ou redução no repasse, mediante comprovação de que o recurso que está sendo repassado é insuficiente para atender às necessidades do Legislativo, como seria esta comprovação?*

Destaca-se que esta consulta foi elaborada por pessoa legítima, porém, sob forma de caso concreto, contrariando-se o disposto no art. 232, inc. II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução n° 14, de 2 de outubro de 2007), bem como, o disciplinado no art. 48 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar nº. 269, de 22 de janeiro de 2007). Entretanto, considerando o parágrafo único do citado art. 48, abstrai-se em tese:

- Quais quesitos devem ser observados na efetuação de crédito adicional para elevação do orçamento da Câmara Municipal, durante sua execução?

A título de introdução à questão proposta, volvemos ao ordenamento jurídico nacional, que assim disciplina a matéria em discussão:

- A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988:

Art. 29. *[...]*
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

a) *em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
b) *em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
c) *em Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
d) *em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinqüenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
e) *em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
f) *em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
VII - *o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;*
[...]
Art. 29 - *A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5° do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*
I - *oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;*
II - *sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;*
III - *seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;*
IV - *cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.*

- Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 19. *Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*
[...]
III - *Municípios: 60% (sessenta por cento).*
[...]
Art. 20. *A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*
[...]
III - *na esfera municipal:*
a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

- A Constituição do Estado de Mato Grosso, promulgada em 05 de outubro de 1989:

Art. 164 *[...]*
§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I - *sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*
II - *indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*
a) *dotações para pessoal e seus encargos;*
b) *serviço de dívida;*
c) *transferências tributárias constitucionais para os Municípios;*
III - *sejam relacionadas:*
a) com a correção de erros ou omissões; ou
[...]
Art. 194 - *O projeto de lei do orçamento anual ou os projetos de lei que o modifiquem poderão ser objeto de emendas, desde que observadas as demais disposições da Constituição Federal e os de legislação pertinente e indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidem sobre:*
I - *dotação para pessoal e seus encargos;*
II - *serviços da dívida.*

Nessa perspectiva, destaca-se que este egrégio Tribunal de Contas manifestou-se sobre esta matéria nos Acórdãos 297/2001, 650/2001, 1.771/2001, 1.773/2001, 1.785/2001, 297/2002, 965/2002, 1.238/2002, 32/2003, 825/2003, 868/2003, 1.009/2003, 113/2004, 2.987/2006, abaixo transcritos:

Acórdão nº. 1.785/2001. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Impossibilidade de aumentar o orçamento com base em receita arrecadada no exercício.

Caso o orçamento da Câmara Municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcio-

namento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional. A ocorrência de aumento de arrecadação durante o exercício não autoriza o aumento do valor do duodécimo fixado no orçamento, pois a base para o repasse é composta de receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Acórdão nº. 965/2002. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite constitucional.

Os percentuais fixados pelos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal constituem limites que não deverão ser ultrapassados, não significando autorização para gastos desnecessários por parte do Legislativo Municipal. Os valores fixados para os repasses poderão, inclusive, ser inferiores aos limites estabelecidos no referido artigo constitucional, desde que suficientes para custear a manutenção dos serviços da Câmara.

Acórdão nº. 868/2003. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Base de cálculo. Composição da base de cálculo por receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

A base de cálculo para o orçamento do Poder Legislativo será a receita efetivamente arrecadada até o momento da elaboração do projeto mais a projeção da arrecadação dos meses subseqüentes, pois, para efeito de verificação do cumprimento do limite para a despesa total do Poder Legislativo Municipal, será considerada a receita efetivamente arrecadada do exercício anterior.

Acórdãos nº. 113/2004, 1.009/2003, 297/ 2002, 1.771/2001, 650/2001 e 297/ 2001. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Base de cálculo. Aplicação do percentual de repasse estabelecido no artigo 29-A, CF.

Para a apuração do valor máximo a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal deverão ser aplicados os percentuais máximos previstos nos incisos I a IV do artigo 29-A da Constituição Federal, variáveis em função da população do Município, sobre o somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal.

Acórdãos nº. 113/2004, 1.009/2003, 825/2003, 32/2003, 1.238/2002, 1.773/ 2001, 1.771/2001, 1.645/2001. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Apuração da base de cálculo pelo valor bruto das receitas, exceto FPM, deduzido o redutor.

O percentual correspondente ao repasse financeiro para o Poder Legislativo incidirá sobre o somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente arrecadadas no exercício anterior. A incidência será pelo seu valor bruto, exceto o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do qual deverá ser descontado o redutor que trata a Lei Complementar nº. 91, de 22 de dezembro de 1997.

Acórdão nº. 2.987/2006. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Possibilidade de aumento ou redução do orçamento em execução, observado o limite constitucional.

O orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante a sua execução, tanto para mais quanto para menos. O aumento poderá ocorrer nas situações em que o valor fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade comprovadamente insuficiente para atender às necessidades da Câmara Municipal. A redução deverá ocorrer obrigatoriamente quando o valor fixado no orçamento for superior ao limite constitucional.

Frisa-se que os percentuais previstos no art. 29-A da Constituição da República representam a possibilidade do limite máximo de despesas do Poder Legislativo e não que as receitas da Câmara, necessariamente, totalizem esse valor.

Destaca-se que a fixação de dotação na Lei Orçamentária Anual – observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e os limites previstos na legislação aplicável – é a forma mais adequada de estabelecimento dos recursos destinados ao Legislativo, repassados mensalmente pelo Executivo, conforme a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º da Lei Complementar nº. 101/2000-LRF).

Caso a arrecadação municipal verificada no decorrer do exercício impossibilite o alcance da receita orçada, desde que previsto na LDO ou na LOA, admite-se o contingenciamento das dotações orçamentárias de forma uniforme e linear, abrangendo todas as unidades orçamentárias, incluindo-se a Câmara de Vereadores. Neste caso, a apuração dos gastos com a folha de pagamento da Câmara será em relação à dotação originalmente prevista.

Desse contexto, abstrai-se em reposta ao consulente que para a elevação do orçamento da Câmara Municipal, durante sua execução, é fato condicionante:

- a subestimação do orçamento a ponto de in-

viabilizar sua execução prevista, bem como o não extrapolamento dos limites legais (art. 29, inc. VI, alíneas "a, b, c, d, e,f", inc. VII e art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal; art. 20, inc. III, alínea "a" da Lei Complementar nº 101/2000-LRF);
- a comprovação da insuficiência orçamentária, mediante apresentação, ao Executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas do Legislativo;
- a abertura de crédito adicional autorizado em lei;

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se que determine a atualização da Consolidação de Entendimentos, acrescentando-se ao verbete do Acórdão n° 2.987/2006 a seguinte redação:

Resolução de Consulta nº 17/2008. Em complementação ao Acórdão nº. 2.987/2006. Despesa. Limite. Poder Legislativo. Município. Gasto total. Possibilidade de aumento ou redução do orçamento em execução, observado o limite constitucional.

O orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução, tanto para mais quanto para menos. O aumento: 1. poderá ocorrer, mediante abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade insuficiente para atender às necessidades da Câmara Municipal; 2. deverá ser justificado e comprovado mediante apresentação, ao Executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas do Legislativo. A redução do orçamento deverá ocorrer obrigatoriamente quando o valor fixado no orçamento for superior ao limite constitucional.

É o parecer que, SMJ, se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 9 de maio de 2008.

Renato Marçal de Mendonça
Técnico Instrutivo e de Controle

Volmar Bucco Júnior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público do Estado nº 1.938/08

Estes autos referem-se à consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Itaúba, por meio da qual solicita a esta Corte resposta aos seguintes questionamentos:

1 – É correto o Município efetuar crédito adicional para repassar ao Legislativo aumento no seu duodécimo, sendo que estamos ainda finalizando o mês, e estamos repassando de acordo com o valor orçado para o exercício, sendo que a proposta foi votada em dezembro/2007, para ser executada a partir de janeiro/2008;
2 – O Acórdão 2.987/2006 desta Corte de Contas prevê a possibilidade de aumento ou redução no repasse, mediante comprovação?

A Consultoria Técnica, às fls. 04/09, responde com precisão à dúvida do consulente, aduzindo que existe a possibilidade de alteração do orçamento da Câmara Municipal, mediante a abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor fixado inicialmente esteja abaixo do limite constitucional e em quantidade suficiente para atender à Câmara Municipal.

O procedimento deverá ser justificado e comprovado por meio de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas do Legislativo, sendo que, para a hipótese de redução do orçamento, somente se o este estiver superior ao limite constitucional.

Em conseqüência, opinamos:

Pelo envio do estudo efetivado às fls. 08/24 à origem, como orientação, devendo ser aprovado o projeto de Resolução de Consulta elaborado às fls. 09, pelo E. Plenário.

É o Parecer.

Cuiabá, 14 de maio de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Síntese do Voto

Preliminarmente, conheço a presente consulta, em razão de o consulente ser pessoa legítima, e por tratar-se caso concreto invoco o artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n. 269/07, respondendo em tese ao consulente, por entender que se trata de relevante interesse público.

Quanto ao mérito, ratifico o Parecer Técnico n. 049/CT/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, presente às fls. 04/09, no sentido de que o orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução tanto para mais quanto para menos. O aumento poderá ocorrer mediante a abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade insuficiente para atender às necessidades do Legislativo. Devendo ser justificado e comprovado, mediante apresentação ao Executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas. A redução do orçamento deverá ocorrer obrigatoriamente quando o valor fixado for superior ao limite constitucional.

Isto posto, acolho o Parecer Ministerial nº. 1938/2008 da Procuradoria de Justiça junto a esta Corte de Contas e voto pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida em tese nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do Parecer Técnico da Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal a título de orientação ao consulente, voto ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos nos termos que se segue.

Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do parecer n. 049/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações e, ao final, ao Serviço de Arquivo, nos termos da Instrução Normativa nº. 01/2000.

É como voto, Sr. Presidente.

Razões do Voto

Preliminarmente, conheço a presente consulta, em razão de o consulente ser pessoa legítima, e por tratar-se caso concreto invoco o artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n. 269/07, respondendo em tese ao consulente, por entender que se trata de relevante interesse público.

Quanto ao mérito, ratifico o Parecer Técnico n. 049/CT/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, presente às fls. 04/09, no sentido de que o orçamento da Câmara Municipal poderá ser alterado durante sua execução tanto para mais quanto para menos. O aumento poderá ocorrer mediante a abertura de créditos adicionais, nas situações em que o valor for fixado inicialmente no orçamento seja inferior ao limite constitucional e em quantidade insuficiente para atender às necessidades do Legislativo. Devendo ser justificado e comprovado mediante apresentação ao Executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas. A redução do orçamento deverá ocorrer obrigatoriamente quando o valor fixado for superior ao limite constitucional.

Isto posto e acolhendo o Parecer Ministerial nº. 1938/2008 da Procuradoria de Justiça junto a esta Corte de Contas, voto pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida em tese nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do Parecer Técnico da Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal a título de orientação ao consulente, voto ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos nos termos que se segue.

Após as anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do parecer n. 049/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações e, ao final, encaminhe-se ao Serviço de Arquivo para arquivamento dos autos, nos termos da Instrução Normativa nº. 01/2000.

É como voto, Sr. Presidente.
Cuiabá, 02 de junho de 2008.

Conselheiro Alencar Soares
Relator

Verba salarial extemporânea tem IR e Previdência

Cons. Ary Leite de Campos

"A natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial e, portanto, sobre eles incidem as contribuições previdenciárias e o Imposto de Renda."

Em processo de consulta relatado pelo conselheiro Ary Leite de Campos, o Tribunal de Contas aprovou o entendimento de que o Imposto de Renda e a contribuição previdenciária incidem, legalmente, sobre verbas salariais pagas administrativamente fora do prazo, pois o decurso de tempo não converte a remuneração em indenização.

Por possuírem evidente natureza salarial e não indenizatória, as parcelas recebidas configuram-se como remuneração, caracterizando, portanto, fato gerador da incidência do imposto de renda.

O imposto de renda somente incidirá de forma acumulada sobre as parcelas remuneratórias pagas em atraso se em cada parcela houver a incidência do imposto sobre a renda.

Todas as verbas remuneratórias estão incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor, excluindo-se, tão-somente, as verbas decorrentes do local de trabalho quando não houver manifesta opção do trabalhador.

Em seu voto, o conselheiro relator esclarece que as parcelas remuneratórias reconhecidas tardiamente também fazem parte da base de cálculo para contribuição previdenciária.

Resolução de Consulta nº 23/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.339-2/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.806/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial e, portanto, devem incidir as contribuições previdenciárias e o imposto de renda, salvo, quanto a esse último tributo, se as parcelas isoladamente forem isentas. Encaminhe-se ao consulente fotocópia do Parecer da Consultoria Técnica desta Corte de Contas, de fls. 05 a 11-TC, para conhecimento, uma vez que responde com clareza aos temas indagados. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça, Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata-se o presente processo de consulta formulada pelo Des. Paulo Inácio Dias Lessa, presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, na qual indaga sobre qual a natureza jurídica de parcelas salariais a serem pagas a servidores de determinado órgão público estadual que não foram pagos ao tempo em que eram devidos e se sobre tais pagamentos deverá incidir Imposto de Renda e/ou contribuição previdenciária mesmo tendo estes já perdido a natureza alimentar.

A Consultoria Técnica desta Casa de Contas exarou seu Parecer às fls. 05 a 11/TC, concluindo nos seguintes termos:

O valor da remuneração dos servidores é fixado por meio de lei, observada a iniciativa privativa em cada caso (CF art. 37, X).

Na legislação federal, a remuneração consiste em vencimento do cargo efetivo federal, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em Lei (Lei nº 8.112/90).

Desta forma, entende-se como remuneração o conjunto de parcelas remuneratórias pagas a um servidor pelo desempenho de sua atividade.

É necessário discorrer acerca das parcelas de natureza indenizatória, a fim de permitir a melhor classificação da natureza jurídica das verbas remuneratórias pagas tardiamente.

As verbas destinadas à indenização objetivam a compensação financeira por uma perda sofrida ou reparação de prejuízo ou dano que se tenha causado a outrem. De acordo com o Dicionário Jurídico, em sentido genérico, quer exprimir toda compensação ou retribuição monetária feita por uma pessoa a outrem, para reembolsar de despesas feitas ou para ressarcir perdas tidas.

Portanto, o pagamento de verbas salariais em atraso não altera a natureza jurídica específica das parcelas recebidas como retribuição pelo trabalho realizado. O decurso de tempo não converte a remuneração em indenização. É legal a incidência do imposto de renda, bem como da contribuição previdenciária, incidente sobre verbas salariais pagas administrativamente a destempo (11,98, referente à conversão dos estipêndios para a URV). As parcelas percebidas, por possuírem evidente natureza salarial e não indenizatória, configuram-se como remuneração que gera a aquisição de disponibilidade econômica e jurídica, constituindo-se, assim, em fato gerador da incidência do imposto de renda.

É oportuno ressaltar que só haverá incidência de imposto de renda sobre as parcelas remuneratórias pagas em atraso de forma acumulada se, sobre cada parcela, houvesse a incidência do imposto sobre a renda.

Observa-se que todas as verbas remuneratórias estão incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor, excluindo-se, tão-somente, as verbas decorrentes do local de trabalho quando não houver manifesta opção do trabalhador.

Desta forma, as parcelas remuneratórias reconhecidas tardiamente também fazem parte da base de cálculo para contribuição previdenciária.

A Procuradoria de Justiça, através do Parecer nº 1.806/2008, fls. 12 e 13-TC, exarado pelo Dr. Mauro Delfino César, opinou que a presente consulta seja respondida de acordo com o entendimento da Consultoria Técnica.

É o relatório.

Conselheiro Ary Leite de Campos
Relator

Parecer da Consultoria Técnica nº 042/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta apresentada pelo Des. Paulo Inácio Dias Lessa, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, solicitando parecer desta Casa sobre as seguintes questões:

a) Qual a natureza jurídica de parcelas salariais a serem pagas a servidores de determinado órgão público estadual que não foram pagos ao tempo em que eram devidos?
b) Sobre tais pagamentos deverá incidir Imposto de Renda e/ou contribuição previdenciária mesmo tendo estes já perdido a natureza alimentar?

Não há documentos juntados aos autos.

É o relatório.

Inicialmente, informamos que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois se refere a indagação formulada em tese, por pessoa legitimada, versando sobre matéria de competência deste Tribunal de Contas, atendendo o disposto no art. 232, incisos I e II do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n° 14, de 2 de outubro de 2007), bem como o disciplinado no artigo 48 da Lei Orgânica do TCE-MT (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007).

Passa-se à análise da consulta proposta.

O consulente indaga, primeiramente, a natureza jurídica de créditos remuneratórios de servidores públicos que não foram pagos ao tempo em que eram devidos.

Na lição de De Plácido e Silva, "natureza, na terminologia jurídica, assinala, notadamente, a essência, a substância ou a compleição das coisas". Neste sentido, a natureza jurídica permite determinar a classificação de determinado instituto dentro do universo jurídico.

Assim, para discorrer acerca da natureza jurídica da remuneração paga a destempo, é necessário analisar o significado do termo remuneração e como ele é utilizado na legislação brasileira.

Remuneração é definida por José dos Santos Carvalho Filho como sendo o montante percebido pelo servidor público a título de vencimento e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.

O valor da remuneração dos servidores é fixado por meio de lei, observada a iniciativa privativa em cada caso (CF art. 37, X).

A Constituição Federal, nos incisos XI e XIII do artigo 37 e no §4º do art. 39, ao tratar da contraprestação recebida pelo servidor público, utilizou a expressão espécie remuneratória, englobando as demais verbas pagas ao servidor pelo serviço prestado à Administração Pública.

Na legislação federal, a remuneração consiste em vencimento do cargo efetivo federal, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (Lei nº 8.112/90).

Desta forma, entende-se como remuneração o conjunto de parcelas remuneratórias pagas a um servidor pelo desempenho de sua atividade.

As vantagens pecuniárias, por sua vez, consistem em parcelas acrescidas ao vencimento-base do servidor em decorrência de uma situação fática prevista em lei, que, uma vez preenchidos os requisitos descritos na norma jurídica, assegura ao servidor a percepção da referida vantagem.

É necessário discorrer acerca das parcelas de natureza indenizatória, a fim de permitir a melhor classificação da natureza jurídica das verbas remuneratórias pagas tardiamente.

As verbas destinadas à indenização objetivam a compensação financeira por uma perda sofrida ou reparação de prejuízo ou dano que se tenha causado a outrem. De acordo com o Dicionário Jurídico, em sentido genérico, quer exprimir toda compensação ou retribuição monetária feita por uma pessoa a outrem, para reembolsar despesas feitas ou para ressarcir perdas tidas.

Pelo exposto, infere-se que a remuneração paga tardiamente permanece com o escopo de retribuir o servidor pela realização de sua atividade

Sobre este assunto, o Superior Tribunal de Justiça, conforme se observa dos julgados abaixo:

Tributário. Recurso ordinário em mandado de segurança. Servidor público. Parcelas recebidas administrativamente com atraso. Índice de 11,98%, referente à URV. Verba remuneratória. Incidência do imposto de renda. Precedentes.

1. É legal a incidência do imposto de renda, bem como da contribuição previdenciária, incidente sobre verbas salariais pagas administrativamente a destempo (11,98%, referente à conversão dos estipêndios para a URV). 2. As parcelas percebidas, por possuírem evidente natureza salarial e não indenizatória, configuram-se como remuneração que gera a aquisição de disponibilidade econômica e jurídica, constituindo-se, assim, em fato gerador da incidência do imposto de renda. RMS 19088 / DF - Data da Publicação DJ 20.04.2007 (grifamos).

Processual civil e tributário. Recurso em mandado de segurança. Verbas salariais. Pagamento em atraso. Imposto de renda. Retenção na fonte. Incidência. Forma de cálculo. Equívoco. Ressarcimento. Mandado de segurança. Impropriedade. Súmulas 269 e 271 do STF.

1. O imposto de renda incide sobre o pagamento de salário realizado a destempo, já que constitui renda para efeito de aplicação do art. 43 do CTN. Precedentes da Turma. 2. O pagamento de verbas salariais com atraso não altera a natureza jurídica específica das parcelas

recebidas como retribuição pelo trabalho realizado. O decurso de tempo não converte a remuneração em indenização. 3. Efetivado o desconto do imposto de renda, ainda que incorreta a forma de cálculo, as parcelas in devidamente recolhidas deverão ser pleiteadas na esfera administrativa ou, se for o caso, na via judicial adequada e não em mandado de segurança. 4. "A concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria" (Súmula 271/STF). 5. A ação de segurança não é via adequada à repetição do indébito tributário, já que não substitui a respectiva ação de cobrança, a teor do que preceitua a Súmula n.º 269 da Suprema Corte. (AgRg no Ag 224753 / CE - DJ 01.08.2000)

Não é possível utilizar-se do mesmo raciocínio aplicado às causas de Direito de Família, em que o débito perde a natureza alimentar quando ultrapassados três meses anteriores ao ajuizamento da execução, conforme dispõe a Súmula 309 do STJ transcrita abaixo:

Débito alimentar que autoriza a prisão civil do alimentante é o que compreende as três prestações anteriores ao ajuizamento da execução e as que se vencerem no curso do processo.

Para estes casos de requerimento de pensão alimentícia, a alteração da natureza jurídica da verba alimentar teve por escopo evitar a restrição da liberdade por dívidas anteriores a três meses e não cobradas judicialmente a tempo. Trata-se, pois, de proteção a um bem jurídico extremamente relevante: a liberdade, que se encontra amparado no inciso LXVII do art. 5º da Constituição Federal.

No caso das verbas de caráter remuneratório reconhecidas em momento posterior, a natureza jurídica não se altera, ante a inexistência de bem jurídico relevante a ser protegido.

Desta forma e respondendo o primeiro questionamento do consulente, a natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial.

b) sobre pagamentos a serem efetuados, incidirá Imposto de Renda e/ou contribuição previdenciária?

As parcelas remuneratórias pagas com atraso são consideradas como acréscimo patrimonial e, portanto, devem compor a base de cálculo para a incidência de imposto de renda. Na lição de João Marcelo Rocha:

renda é definida como produto do capital (juros, lucros), do trabalho (salários, honorários, aposentadorias) ou da combinação de ambos (rendimentos de empresário individual, que investiu o capital e empresta sua força de trabalho) (...)

(...) na tributação relativa às pessoas naturais (físicas), a legislação tributária tende a exigir o regime de caixa, ou seja, o rendimento deve ser oferecido à tributação apenas no momento do efetivo recebimento financeiro.

É oportuno ressaltar que só haverá incidência do imposto de renda sobre as parcelas remuneratórias pagas em atraso de forma acumulada se, sobre cada parcela, houvesse a incidência do imposto sobre a renda. É o que decidiu o STJ no julgado abaixo:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. RENDIMENTOS ADVINDOS DE DECISÃO JUDICIAL. DEPÓSITO. SERVIDOR PÚBLICO. PARCELAS DEVIDAS MENSALMENTE, PORÉM, PAGAS, DE MODO ACUMULADO. NÃO EFETIVAÇÃO DO PAGAMENTO NO SEU DEVIDO TEMPO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 46, DA LEI Nº 8.541/92.

1. Caso a obrigação de que decorram os rendimentos advindos de decisão judicial se adimplida na época própria desse causa, são os mesmos tributáveis e ensejam a retenção do imposto de renda na fonte.
2. A regra acima referida não se aplica quando, em face de descumprimento do Estado em pagar vencimentos atrasados ao servidor, acumula as parcelas que, se tivessem sido pagas, na época própria, no final de cada mês, estariam isentos de retenção do tributo.
3. Ocorrendo de maneira diferente, o credor estaria sob dupla penalização: por não receber o que lhe era devido na época própria em que tais valores não eram suscetíveis de tributação e por recebê-los, posteriormente, ocasião em que, por acumulação, formam então, montante tributável.
4. O art. 46, da Lei nº 8.541/92, deve ser interpretado nos seguintes moldes: só haverá retenção na fonte de rendimentos pagos em cumprimento à decisão judicial quando, isoladamente, tais valores ensejarem o desconto do imposto, caso contrário, ter-se-ia hipótese condenável: sobre valores isoladamente isentos de imposto de renda o ente público mo-

roso retiraria benefício caracterizadamente indevido.

5. O ordenamento jurídico tributário deve ser interpretado de modo que entre fisco e contribuinte sejam instaurados comportamentos regidos pela lealdade e obediência rigorosa ao princípio da legalidade.
6. Não é admissível que o servidor seja chamado a aceitar retenção de imposto de renda na fonte, em benefício do Estado, em face de ato ilegal praticado pelo próprio Poder Público, ao atrasar o pagamento de suas vantagens salariais.
7. Recurso especial não provido. (Resp 538137 / RS – DOU de 15.12.2003).

Passa-se adiante a discorrer a respeito da obrigatoriedade de recolhimento previdenciário sobre estas verbas pagas intempestivamente.

É necessário frisar que a base de cálculo para contribuição previdenciária foi regulamentada pela Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, regulamentando quais parcelas devem ser incluídas para o cálculo. Vejamos o texto legal:

> ***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.
>
> § 1o As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários – de - contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.
>
> § 2o A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio. (grifamos)
>
> ...
>
> ***Art. 4o*** - A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição.
>
> § 1o Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:
>
> I - as diárias para viagens;
>
> II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
>
> III - a indenização de transporte;
>
> IV - o salário-família;
>
> V - o auxílio-alimentação;
>
> VI - o auxílio-creche;
>
> VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;
>
> VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e
>
> IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5o do art. 2o e o § 1o do art. 3o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003.
>
> § 2o O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2o do art. 40 da Constituição Federal.

Observa-se que todas as verbas remuneratórias estão incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor, excluindo-se, tão-somente, as verbas decorrentes do local de trabalho quando não houver manifesta opção do servidor.

Desta forma, as parcelas remuneratórias reconhecidas tardiamente também fazem parte da base de cálculo para contribuição previdenciária.

De todo o exposto, sugere-se que, caso o Tribunal Pleno acompanhe o entendimento desta Consultoria Técnica, aprove o seguinte prejulgado:

Resolução de Consulta nº 23/2008. Pessoal. Remuneração. Pagamento feito com atraso. Natureza jurídica. Incidência de Imposto de Renda e Contribuição Previdenciária.

A natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial e, portanto, incidem as Contribuições Previdenciárias e o Imposto de Renda, salvo, quanto a este último tributo, se as parcelas isoladamente forem isentas de imposto de renda.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 17 de abril de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta

Volmar Bucco Junior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe

Parecer do Ministério Público nº 1.806/2008

A presente consulta, formulada pelo presidente do Tribunal de Justiça - MT, objetiva esclarecimento dessa Corte sobre a natureza jurídica de parcelas salariais pagas extemporaneamente, bem como da incidência de IR sobre elas.

A Consultoria Técnica esclarece as dúvidas do consulente às fls. 05/11, concluindo, com base na doutrina e jurisprudência vigente, que: *A natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial e, portanto, incidem as Contribuições Previdenciárias e o Imposto de Renda, salvo, quanto a este último tributo, se as parcelas isoladamente forem isentas de imposto de renda.*

Vieram os autos com vista.

É o sucinto relatório.

Como bem informou a Consultoria Técnica desta Corte, a natureza jurídica de verbas de caráter remuneratório não se modifica pelo fato de terem sido reconhecidas em momento posterior ao devido (RMS 19088/ DF Dj.20.04.07; AgRg no Ag 224753 CE - DJ 01.08.2000), incidindo-se o respectivo Imposto de Renda na forma e na proporção de cada parcela, como se paga na época devida (STJ Resp 538137/ RS - DOU 15.12.03).

Diante do exposto, ratificamos o laborioso parecer técnico nº 042/2008, devendo os autos serem julgados em seus termos.

É o Parecer.

Cuiabá, 05 de maio de 2008

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Razões do Voto

Como a consulta preencheu todos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 232, incisos I e II do Regimento Interno (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007) e no artigo 48 da Lei Orgânica, ambos deste Tribunal de Contas, entendo que esta deve ser conhecida por esta Egrégia Corte.

Verifico, ainda, que o Parecer da Consultoria Técnica abordou com clareza as indagações formuladas pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, atendendo, a contento, a função de orientação ao jurisdicionado que esta Casa deve exercer.

Sendo assim, entendo que fotocópia integral do Parecer da Consultoria Técnica, de fls. 05 a 11-TC, deve ser remetida ao Consulente, juntamente com o inteiro teor desta decisão.

Voto

Do exposto, considerando as informações constantes do presente processo e tendo em vista a legislação que rege a matéria, acolho o Parecer nº 1.806/2008, da Procuradoria de Justiça, fls. 12 e 13-TC, e voto pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, que seja respondido ao Consulente que a natureza jurídica de créditos remuneratórios pagos a destempo é salarial e, portanto, incidem as Contribuições Previdenciárias e o Imposto de Renda, salvo, quanto a este último tributo, se as parcelas isoladamente forem isentas.

Voto, ainda, pelo encaminhamento, ao Consulente, de fotocópias do Parecer da Consultoria Técnica desta Corte de Contas de fls. 05 a 11-TC, para conhecimento, uma vez que respondem com clareza os temas indagados.

Após os trâmites de praxe neste Tribunal, arquive-se os autos.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 2008.

Conselheiro Ary Leite de Campos
Relator

Como preencher vagas da Unidade de Controle Interno

Acatando entendimento da Consultoria Técnica, o Tribunal de Contas de Mato Grosso aprovou Resolução de Consulta para orientar o preenchimento de vagas da Unidade de Controle Interno dos órgãos públicos.

Conforme a decisão, não havendo candidatos habilitados em concurso público específico, o gestor deverá recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo que reúnam as qualificações requeridas para o exercício do cargo, até a realização de novo concurso.

Na hipótese de não existirem tais servidores, o administrador poderá fazer uso de sua discricionariedade para preencher as vagas, desde que em concordância com a legalidade. Esse ato discricionário será, oportunamente, apreciado pelo conselheiro relator das contas do órgão.

Neste processo, relatado pelo conselheiro Ary Leite de Campos, o TCE responde à consulta formulada pelo prefeito municipal de Araguainha, Osmari Cezar de Azevedo.

"À guisa de introdução à questão proposta, recorre-se à normatização jurídica nacional que disciplina a matéria em discussão."

Cons. Ary Leite de Campos

Resolução de Consulta nº 24/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.509-4/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e acolhendo o Parecer nº 2.458/2008 da Procuradoria de Justiça e, com fundamento no artigo 48, parágrafo único da referida lei orgânica, em preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **1)** os cargos da unidade de controle interno deverão ser preenchidos mediante concurso público. **2)** no período de transição, até a nomeação dos aprovados, o gestor deverá recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público e que reúnam as qualificações necessárias para que, temporariamente, exerçam as funções de controle interno. **3)** os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do gestor que estarão sujeitas à análise e à apreciação isoladamente. Encaminhe-se ao consulente cópia do Parecer nº 056/CT/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, de fls. 04 a 08-TC, para conhecimento e providências. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Sr. Osmari Cezar de Azevedo, Prefeito Municipal de Araguainha-MT, em que questionou se a vaga de concurso realizado pela Prefeitura para Controle Interno de nível superior, não preenchida, poderia ser ocupada por técnico contábil, mediante nomeação.

A Consultoria Técnica desta Casa de Contas argumentou, às fls. 04 a 08-TCE, que a presente consulta contrariou o art. 232, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, bem como o art. 48, caput da Lei Orgânica deste Tribunal, pois foi elaborada sob forma de caso concreto e não em tese.

Porém, em virtude da relevância do assunto, foi apresentado o entendimento acerca da seguinte tese:

"Quais medidas devem ser adotadas caso não hajam candidatos aprovados em concurso público para preenchimento de vagas da unidade de controle interno?"

A Consultoria Técnica, no Parecer nº 056/CT/2008, fls. 04 a 08-TCE, concluiu nos seguintes termos:

"... uma vez realizado o concurso para preenchimento de vagas da Unidade de Controle Interno e não havendo candidatos habilitados, deverá o gestor recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público que reúnam as qualificações requeridas para o exercício do cargo, até a execução de novo e eficaz concurso. Na hipótese de não haverem tais servidores, o administrador, no uso de sua discricionariedade, deverá lançar mão de outra forma, dentro da legalidade, para preencher essas vagas, ação que, oportunamente, será julgada pelo conselheiro relator das referidas contas."

A Procuradoria de Justiça, por meio do Parecer nº 2.458-08, fls. 09 a 10-TCE, exarado pelo Dr. Mauro Delfino César, acolheu na íntegra o Parecer da Consultoria Técnica desta Casa:

"... opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 056/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04/05/06/07/08/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta."

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 056/CT/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta elaborada pelo Sr. Osmari Cezar de Azevedo, prefeito municipal de Araguainha-MT, por meio do Ofício nº 056/2008, às fls. 02-TC, questionando se a vaga de concurso realizado pela Prefeitura para controle interno, nível superior, não preenchida, poderá ser ocupada por técnico contábil, mediante nomeação.

Destaca-se que essa consulta foi elaborada por pessoa legítima, porém, sob forma de caso concreto, contrariando-se o disposto no art. 232, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007), bem como o disciplinado no art. 48 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007). Entretanto, considerando o parágrafo único do citado art. 48, abstrai-se em tese:

• Quais medidas devem ser adotadas caso não haja candidatos aprovados em concurso público para preenchimento de vagas da unidade de controle interno?

À guisa de introdução à questão proposta, recorre-se à normatização jurídica nacional, que assim disciplina a matéria em discussão:

• A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988:

> ***Art. 31.*** *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*
> *[...]*
> ***Art. 37.*** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá*

aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
II - *a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*
[...]
IX - *a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*
[...]
Art. 70. *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*
[...]
Art. 74. *Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

• Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Art. 54. *Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:*
[...]
Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.
[...]
Art. 59. *O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*
I - *atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;*
II - *limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;*
III - *medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;*
IV - *providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;*
V - *destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;*
VI - *cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.*

• A Constituição do Estado de Mato Grosso, promulgada em 05 de outubro de 1989:

Art. 206. *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Prefeitura, da Mesa da Câmara Municipal e das suas entidades de Administração Pública indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias da receita será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo o pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma estabelecida nesta Constituição e na Lei Orgânica do Município.*

• A Lei Complementar nº 13, de 16 de janeiro de 1992 - Estabelece os princípios e diretrizes da Administração Pública Estadual, na esfera do Poder Executivo, e dá outras providências.

Art. 34 *O Controle interno do Poder Executivo, tanto na Administração Direta, como na Indireta, será exercido pelo órgão competente, obedecendo aos seguintes princípios:*
I - *auditoria preventiva na área contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional;*
II - *produção de informações gerenciais como suporte para tomada de decisões dos administradores públicos;*
III - *fiscalização permanente nos Órgãos Públicos para perfeito cumprimento das normas gerais de Direito Financeiro;*
IV - *avaliação periódica dos controles internos, visando ao seu fortalecimento a fim de evitar erros, fraudes e desperdícios;*
V - *expedição de normas compatíveis com os serviços de auditoria e controle;*
VI - *comprovação da legalidade dos atos administrativos e representação, com proposta de impugnação, de qualquer ato que cause prejuízo à administração pública;*

VII - *procedimento de tomada de contas especiais em casos de fraude, desvio ou aplicação irregular de recursos públicos;*
VIII - *emissão de relatórios e pareceres sobre demonstrativos contábeis e prestação de contas dos órgãos que compõem a administração pública;*
IX - *transparência administrativa, obedecendo-se o § 1° do Artigo 129 da Carta Estadual.*

• A Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007 - Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

Art. 7º *Na forma prevista na Constituição Federal, com vistas a apoiar o exercício do controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir e manter sistemas de controle interno.*
[...]
Art. 10 *A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar a irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal.*

Salvaguardados pela legislação, os Sistemas de Controle Interno visam à aferição e análise da ação e da gestão governamental, compreendendo a avaliação de metas e objetivos, a execução de programas e orçamento, bem como a devida comprovação de aspectos atinentes à legalidade do procedimento administrativo e à eficiência e eficácia das políticas públicas.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, mediante a Resolução n° 01/2007, de 6 de março de 2007, aprovou o "Guia para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública" que estabelece as diretrizes e procedimentos necessários à completa implementação desse Sistema nos entes jurisdicionados até 31/12/2011.

Conforme o Guia, o quadro de pessoal da Unidade de Controle Interno deverá ser composto por servidores efetivos, selecionados em concurso público, para garantir-se independência e qualificação técnica imprescindíveis ao bom desempenho das atribuições inerentes ao cargo. Em semelhança, orienta-se que durante o período de transição, até a nomeação dos aprovados no concurso, deverão ser designados para as funções de controle interno servidores já pertencentes ao quadro efetivo que reúnam as qualificações suficientes, como abaixo transcrito, pags. 22/23:

Considerando que há urgência na instituição do Sistema de Controle Interno e que as atividades deverão ser desempenhadas por servidores efetivos, é importante estabelecer regras de transição, especialmente, em razão do tempo que separa a realização de concurso público do efetivo exercício dos servidores nomeados.

A recomendação básica, para essa situação, é de que sejam recrutados servidores já pertencentes ao quadro de pessoal efetivo, desde que reúnam as qualificações necessárias ao desempenho das atribuições inerentes à unidade de controle interno.

(sem grifo no original)

Essa premissa também aplica-se ao caso em análise, concurso realizado sem habilitação de candidato. Entretanto, faz-se mister destacar que o gestor público deverá usar de sua discricionariedade, revestida de legalidade, para adotar as medidas apropriadas a qualquer situação.

Do exposto, em resposta ao consulente, uma vez realizado o concurso para preenchimento de vagas da Unidade de Controle Interno e não havendo candidatos habilitados, deverá o gestor recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público que reúnam as qualificações requeridas para o exercício do cargo, até a execução de novo e eficaz concurso. Na hipótese de não haver tais servidores, o administrador, no uso de sua discricionariedade, deverá lançar mão de outra forma, dentro da legalidade, para preencher essas vagas, ação que, oportunamente, será julgada pelo conselheiro relator das referidas contas.

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

Resolução de Consulta nº 24/2008. Controle interno. Pessoal. Admissão. Realização de concurso público. Período de transição. Recrutamento de servidor efetivo.

Os cargos da Unidade de Controle Interno deverão ser preenchidos mediante concurso público. No período de transição, até a nomeação dos aprovados, o gestor deverá recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público e que reúnam as qualificações necessárias para que, temporariamente, exerçam as funções de controle interno. Os casos excepcionais deverão ser dirimidos por medidas discricionárias do gestor que estarão sujeitas à análise e à apreciação isoladamente.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 02 de junho de 2008.

Renato Marçal de Mendonça
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 2.458-08

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o processo epigrafado versa sobre Consulta formulada por meio de Ofício nº 056/2008, às fls. 02/TC, pelo Prefeito Municipal de Araguainha/MT. Sr. Osmari Cézar de Azevedo, onde solicita orientação sobre o seguinte questionamento:

"se a vaga de concurso realizado pela Prefeitura para Controle Interno, nível superior, não preenchida, poderá ser ocupada por técnico contábil, mediante nomeação."

Entre as competências constitucionais do TCE/MT, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Salientamos, no entanto, que o Consulente não preencheu os requisitos exigidos no artigo 48, da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

Ressaltando-se que a Consulta não foi formulada em tese, não atendendo ao disposto no art. 232, inciso II do regimento Interno deste Tribunal de Contas.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, manifesta sobre o tema, concluindo nestes termos:

"... uma vez realizado o concurso para preenchimento de vagas da Unidade de Controle Interno e não havendo candidatos habilitados, deverá o gestor recrutar servidores já pertencentes ao quadro efetivo do ente público que reúnam as qualificações requeridas para o exercício do cargo, até a execução de novo e eficaz concurso. Na hipótese de não haver tais servidores, o administrador, no uso de sua discricionariedade, deverá lançar mão de outra forma, dentro da legalidade, para preencher essas vagas, ação que, oportunamente, será julgada pelo conselheiro relator das referidas contas."

Na leitura das informações da Consultoria Técnica, torna-se evidenciado que o referido órgão técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos, a serem adotados, não restando dúvidas, quanto as exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 056/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04/05/06/07/08/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 10 de junho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Razões do Voto

Inicialmente, em que pese a presente consulta contrariar o requisito de admissibilidade previsto no artigo 232, inciso II do Regimento Interno e no artigo 48, *caput* da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pois foi elaborada sob forma de caso concreto e não em tese, entendo que esta deva ser conhecida por esta Egrégia Corte, com fundamento no artigo 48, Parágrafo único da referida Lei Orgânica, haja vista que o assunto discutido é de relevante interesse público.

Quanto ao mérito da presente consulta, penso que o Parecer da Consultoria Técnica, fls. 04 a 08-TCE, respondeu em tese e de forma clara o assunto questionado pelo Prefeito Municipal, atendendo, de forma satisfatória, a função de orientação ao jurisdicionado que este Tribunal deve exercer.

Dessa forma, entendo que fotocópia integral do Parecer da Consultoria Técnica deve ser remetido ao Consulente.

Voto

Pelo exposto, considerando as informações e a fundamentação jurídica constantes no presente processo e tendo em vista a legislação que rege a matéria, acolho o Parecer nº 2.458-08 da Procuradoria de Justiça, fls. 09 a 10-TCE, e voto *pelo conhecimento da presente consulta e pelo encaminhamento ao Consulente de fotocópia do Parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas, constante às fls. 04 a 08-TCE,* para conhecimento e providências.

Após, arquive-se.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 2008.

Conselheiro Ary Leite de Campos

Relator

Órgão cedente não paga diária a servidor

Em conformidade com pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público, o Tribunal de Contas respondeu consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Alto Araguaia, Wanderley Fraga, sobre a possibilidade de pagamento de diárias a servidor cedido por outro órgão.

Na resposta elaborada pelo conselheiro Ary Leite de Campos, o Tribunal informa que a cedência de servidor público para outro ente federado é permitida para o exercício de cargo em comissão ou em casos previstos em lei, como é o caso da Justiça Eleitoral, ficando o ônus da cedência a cargo do ente requisitante ou, se houver convênio, o cedente pode assumir a remuneração e encargos. Entretanto, conforme o entendimento aprovado, as despesas extraordinárias, tais como diárias, alimentação e acomodação, extrapolam o limite da razoabilidade.

"A cessão de servidores públicos de um Poder ou órgão para auxílio temporário de outro de qualquer esfera da Federação, geralmente, ocorre sem ônus à origem."

Cons. Ary Leite de Campos

Resolução de Consulta nº 50/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 13.968-8/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 3.885/2008 da Procuradoria de Justiça e com fundamentação nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, conhecer da presente consulta, e, no mérito, responder ao consulente que é vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa ao controle do órgão cedente. Remeta-se ao consulente fotocópia dos Pareceres de fls. 4 a 7-TC, para conhecimento. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.

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

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se

Relatório

Trata o Processo n.º 13968-8/2008 de consulta formulada pelo Sr. Wanderley Fraga, Presidente da Câmara Municipal de Alto Araguaia-MT.

Constam dos autos à fls. 02-TCE, Ofício nº 394/2008, em que solicitou deste Tribunal consulta sobre o seguinte questionamento:

O Juiz da 8ª Zona Eleitoral requisitou, através de ofício, o veículo da Câmara Municipal de Alto Araguaia e respectivo motorista para ficar à disposição deste juízo no período de 14 de julho a 10 de outubro de 2008; tal requisição fora atendida. Como a 8ª

Zona Eleitoral abrange cinco municípios, quando há necessidade de deslocamento a um desses municípios, o juiz requisita que a Câmara faça o pagamento das diárias do motorista, ora cedido pela Câmara.

Pode a Câmara fazer pagamento das diárias requisitadas pelo Juiz Eleitoral, considerando que o Regime Jurídico do Servidor Municipal de Alto Araguaia – MT, diz:

Lei 1.079/97 – Art. 104 – O servidor poderá ser cedido para ter o exercício em outro órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem ônus para o órgão de origem e nas seguintes hipóteses:a) – para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; b) – nos casos previstos em lei específica.

A Consultoria Técnica desta Casa de Contas argumentou, à fl. 05-TCE, que a presente consulta versou sobre caso concreto, mas que fosse respondida em tese, por se tratar de assunto de relevante interesse público.

Por meio do Parecer nº 091/CT/2008, fls. 04 a 07-TCE, a Consultoria Técnica concluiu nos seguintes termos, através de verbete:

Resolução de Consulta nº 50/2008. Despesa. Diária. Servidor cedido para Justiça Eleitoral. Responsabilidade pelo pagamento.

É vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa do controle do órgão cedente.

A Procuradoria de Justiça, por meio do Parecer nº 3885/2008, fls. 08 e 09-TCE, exarado pelo Dr. Mauro Delfino César, opinou:

"...ratificamos o entendimento apresentado pela Consultoria Técnica desta Casa em seu parecer nº 091/CT/2008, devendo os autos serem julgados em seus termos. Sugerimos ainda o encaminhamento de cópia da informação técnica de fls. 04/07 ao consulente considerando seu conteúdo esclarecedor."

É o relatório.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 2008.

Conselheiro Ary Leite de Campos
relator

Parecer da Consultoria Técnica nº 091/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Wanderley Fraga, Presidente da Câmara Municipal de Alto Araguaia, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico acerca do seguinte questionamento:

O Juiz da 8ª Zona Eleitoral requisitou, através de ofício, o veículo da Câmara Municipal de Alto Araguaia e respectivo motorista para ficar à disposição deste juízo no período de 14 de julho a 10 de outubro de 2008; tal requisição fora atendida. Como a 8ª Zona Eleitoral abrange cinco municípios, quando há necessidade de deslocamento a um desses municípios, o juiz requisita que a Câmara faça o pagamento das diárias do motorista, ora cedido pela Câmara.

Pode a Câmara fazer pagamento das diárias requisitadas pelo Juiz Eleitoral, considerando que o Regime Jurídico do Servidor Municipal de Alto Araguaia – MT, diz:

Lei 1.079/97 – Art. 104 – O servidor poderá ser cedido para ter o exercício em outro órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem ônus para o órgão de origem e nas seguintes hipóteses:a) – para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

b) – nos casos previstos em lei específica.

Preliminarmente, ao verificar os requisitos de admissibilidade, foi constatado que o conteúdo da questão formulada versa sobre caso concreto, o que diverge do disciplinado pelos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e os artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Foge, pois, a competência desta Corte de Contas a emissão de parecer da natureza que lhe foi solicitada, vez que, dessa forma, estaria se afastando da sua condição de órgão fiscalizador para assumir a tarefa de assessoramento direto, o que, indiscutivelmente, é incompatível com suas atribuições.

Todavia, considera-se a questão de relevante interesse público e necessária a orientações gerais.

Por isso, sugere-se que seja respondida a presente consulta de acordo com a seguinte tese:

Pode a Câmara Municipal fazer o pagamento de diárias a servidor requisitado pela Justiça Eleitoral, ainda que o Estatuto do Servidor Público disponha de forma diversa?

A cessão de servidores públicos de um Poder ou órgão para auxílio temporário de outro de qualquer esfera da Federação, geralmente, ocorre sem ônus à origem, pois os servidores municipais devem exercer as atribuições do respectivo cargo nos órgãos ou entidades que foram admitidos no serviço público.

Sendo mais, foge à competência municipal suportar despesas com a cessão de servidores para atender à carência de pessoal de outro Poder ou órgão, visto que têm por objetivo ocuparem apenas de suas responsabilidades, restringindo o custeio de despesas de outros entes se atendido o disposto no artigo 62 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, como se segue:

> ***Art. 62.*** Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:
> I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
> II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Todavia, nos períodos próximos às eleições, a Justiça Eleitoral requisita servidores públicos lotados na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, disciplinado pela Lei Federal nº 6.999, de 7 de junho de 1982, da qual destaca-se:

> ***Art. 1º*** – O afastamento de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das autarquias, para prestar serviços à Justiça Eleitoral, dar-se-á na forma estabelecidas por esta Lei.
> ***Art. 2º*** – As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, salvo em casos especiais, a critério do Tribunal Superior Eleitoral.
> § 1º – As requisições serão feitas pelo prazo de 1(um) ano, prorrogável, e não excederão a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral.
> § 2º – Independentemente da proporção prevista no, parágrafo anterior, admitir-se-á a requisição de 1 (um) servidor.

Contudo, para que seja admissível a cessão de servidores deve-se considerar a desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais dos servidores cedidos, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária, nos termos dos Estatutos Jurídicos dos Servidores. Excepcionalmente, os custos serão suportados pelo Município se assim for estabelecido por meio de convênio, com autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do artigo 62 da Lei Complementar nº 101/00.

Com relação ao ônus a ser suportado pelo Município cedente através de convênio, nos termos do artigo 62 da Lei Complementar nº101/00, é razoável considerar somente a remuneração e os encargos sociais dos servidores cedidos. Não compreendendo, portanto, as despesas com diárias destinadas a indenizar gastos com pousada, alimentação e locomoção. Isto porque estes gastos extraordinários escapam ao controle do cedente.

Dessa forma, respondendo de forma objetiva ao questionamento do consulente, entende-se que é vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa ao controle do órgão cedente.

Isto posto, sugere-se, caso o Egrégio Tribunal Pleno comungue com esse entendimento, o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº 50/2008. Despesa. Diária. Servidor cedido para Justiça Eleitoral. Responsabilidade pelo pagamento.

É vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa ao controle do órgão cedente.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 19 de setembro de 2008.

Áurea Maria Abranches Soares
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público n.º 3885/2008

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Alto Araguaia objetivando esclarecimento desta Corte sobre a legalidade da Câmara Municipal efetuar o pagamento de diárias a motorista daquela Casa, cedido ao Juizo Eleitoral do município, considerando o disposto no art.104 da Lei 1079/97, que estabelece que servidor poderá ser cedido a outro órgão sem ônus à origem.

A Consultoria técnica desta Corte de Contas ,em esclarecedor parecer de fls. 04/07, responde às dúvidas do consulente fundamentada no disposto na Lei Complementar 101/2000 (art.62) c/c Lei Federal 6999/82 (lei eleitoral) e Lei Municipal 1079/97 (art.104) concluindo, que "é vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa ao controle do órgão cedente".

Vieram os autos com vista.
É o sucinto relatório.

A cedência de servidor público para outro ente federado é permitido para o exercício de cargo em comissão ou em casos previstos em lei, como é o caso da Justiça Eleitoral. O ônus de cedência, em regra, fica a cargo do ente requisitante sendo possível nos casos em que haja convênio (art.62 LC 101/00), como bem esclareceu a equipe técnica desta Corte, que o ente cedente assuma os ônus referentes a despesas correntes do funcionário cedido (remuneração e encargos); outras despesas extraordinárias, entretanto, como diárias, alimentação e acomodação, parecem extrapolar o limite da razoabilidade.

Diante do exposto, ratificamos o entendimento apresentado pela Consultoria Técnica desta Casa em seu parecer nº 091/CT/2008, devendo os autos serem julgados em seus termos. Sugerimos ainda o encaminhamento de cópia da informação técnica de fls.04/07 ao consulente considerando seu conteúdo esclarecedor.

É o Parecer.

Cuiabá, 14 de outubro de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Razões do Voto

Inicialmente, em que pese a presente consulta contrariar o requisito de admissibilidade previsto no artigo 232, inciso II do Regimento Interno e no artigo 48, caput da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pois foi elaborada sob forma de caso concreto e não em tese, entendo que esta deva ser conhecida por esta Egrégia Corte, com fundamento no artigo 232, §2º, do Regimento Interno, com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

Quanto ao mérito da presente consulta, penso que o Parecer da Consultoria Técnica, fls. 04 a 07-TCE, respondeu em tese e de forma clara o assunto questionado pelo Presidente da Câmara Municipal de Alto Araguaia e que atendeu, de forma satisfatória, a função de orientação ao jurisdicionado que este Tribunal deve exercer.

Assim, acolhendo o Parecer do Ministério Público perante esta Corte de Contas, ratifico o entendimento da Consultoria Técnica e entendo que fotocópia integral do seu Parecer seja remetida ao Consulente, a título de colaboração para uniformização de entendimento do assunto abordado na consulta.

Voto

***Pelo exposto**, considerando as informações e a fundamentação jurídica constantes no presente processo e tendo em vista a legislação que rege a matéria, **acolho** o Parecer nº 3885/2008 da Procuradoria de Justiça, fls. 08 a 09-TCE, e voto **pelo conhecimento da presente consulta**, no sentido de que é vedado o pagamento de diárias pela Câmara Municipal a servidor cedido para a Justiça Eleitoral, por ser gasto extraordinário que escapa ao controle do órgão cedente, **com encaminhamento ao Consulente de fotocópia do Parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas, constante às fls. 04 a 07-TCE**, para conhecimento e providências.*

Após, arquive-se.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em 2008.

Conselheiro Ary Leite de Campos
Relator

Regularidade fiscal é exigida em Carta Convite

Cons. Humberto Bosaipo

"O órgão licitante deve escolher e convocar aqueles que julga capacitados e idôneos para executar o objeto da licitação."

A modalidade licitatória Carta Convite, que envolve aquisição de bens e serviços de pequeno valor, não exige densa comprovação documental relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal. Entretanto, a Constituição da República e a própria legislação federal exigem a comprovação de regularidade dos interessados em firmar contrato com a Administração Pública, por meio de certidões e documentos.

Dependendo da obra ou do projeto a ser realizado, a Administração Pública deve exigir outros documentos que comprovem a capacidade técnica dos interessados e/ou a capacidade econômico-financeira, a fim de resguardar o interesse público.

Explicação sobre esse assunto foi dada pelo Tribunal de Contas em processo de consulta formulada pelo prefeito municipal de Juína, Hilton Campos. A consulta teve a relatoria do conselheiro Humberto Bosaipo.

Resolução de Consulta nº 39/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 16.452-6/2007.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, de acordo com o Parecer nº 4.125/2007 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que independente do valor a ser adquirido e de outros requisitos legais, a Administração Pública deverá sempre exigir a Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS e FGTS, quando se tratar de aquisição de pessoa jurídica, sendo que a exigência dos demais documentos de habilitação ocorrerá de acordo com as regras estabelecidas na Lei de Licitações, dependendo das peculiaridades do objeto a ser licitado. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, José Carlos Novelli e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça, Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Consulta formulada pelo prefeito municipal de Juína - Sr. Hilton Campos, versando sobre a quantidade mínima de certidões exigidas na modalidade de licitação denominada Convite.

Encaminhado o feito à Consultoria Técnica ,esta nos informa que o consulente preenche os requisitos de admissibilidade, conforme prevê os arts. 232, da Resolução n.º 14/2007, e 48 e 49 da Lei Complementar n.º 269/2007.

A Consultoria em seu Parecer (fls. 05 a 08 TC) tece considerações quanto às certidões exigidas, e em especial fala sobre a licitação para projetos de engenharia.

O Ministério Público, em seu Parecer n.º 4.125/2007 (fls. 09/10 TC), da lavra do saudoso Procurador de Justiça Dr. José Eduardo Faria, ratifica as informações exaradas no Parecer n.º 142/2007 da Consultoria Técnica.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 142/2007

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Hilton de Campos, prefeito municipal de Juína, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer jurídico acerca da relação de certidões que devem ser exigidas pela Comissão de Licitação, para a modalidade de Carta Convite de Projetos de Engenharia.

Inicialmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta fora formulada por autoridade legítima, sobre matéria de competência deste Tribunal e de forma abstrata, preenchendo os requisitos previstos nos artigos 48 e 49 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar n° 269/07).

Ressalte-se que as consultas cujas decisões do Plenário obtiverem a maioria dos votos de seus membros terão caráter normativo a partir de sua publicação, constituindo-se em prejulgados da tese, com base no disposto no artigo 238 da Resolução n° 14/2007- Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Passa-se à análise do tema consultado.

A modalidade licitatória convite, por envolver bens e serviços de pequena monta, não exige densa comprovação documental relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal.

Ao contrário, o §1º do art. 32 possibilita a dispensa, em todo ou em parte, dos documentos previstos nos arts. 28 a 31 na modalidade convite.

No entanto, tal dispensa não é absoluta, tendo em vista que a Constituição Federal e a própria legislação federal trazem exigências que demandam a comprovação, por meio de certidões e documentos, de regularidade por parte dos interessados em firmar contrato com a Administração Pública.

Estabelecem os dispositivos constitucionais e legais:

Constituição Federal

> ***Art. 195***
> ...
> §3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em Lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio, exige que ao contratar com o Poder Público, o interessado deverá demonstrar a inexistência de débito relativo às contribuições sociais. Segue o dispositivo:

> ***Art. 47.*** É exigida Certidão Negativa de Débito-CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos:
>
> ***I*** - da empresa:

a) na contratação com o Poder Público e no recebimento de benefícios ou incentivo fiscal ou creditício concedido por ele;

Neste rastro, a Lei nº 8.036/90, que regulamenta o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, também exige a comprovação de regularidade nos recolhimentos fundiários:

Art. 27. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes situações:
a) habilitação e licitação promovida por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, direta, indireta ou fundacional ou por entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estado e Município;

Verifica-se, pois, que em todas as licitações e/ou contratações, a Administração Pública deverá exigir, no mínimo, a prova de regularidade com o Sistema de Seguridade Social e com o FGTS. Portanto, entende-se que a documentação elencada a título de habilitação nos certames licitatórios (arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93) não pode ser totalmente dispensada, apesar da possibilidade prevista no §1º do art. 32, visto que a própria Constituição Federal prevê a prova da regularidade com a Seguridade Social e outras leis federais, como já comentado, também fazem outras exigências.

No caso específico de licitação para projetos de engenharia, conforme foi questionado pelo consulente, há necessidade de comprovação da qualificação técnica para desempenho da atividade, a fim de obter o melhor desempenho, conforme prevê o art. 30 da Lei nº 8.666/93:

Art. 30 ...
I – registro ou inscrição na entidade profissional competente;
II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
...
§1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos:
...
§10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do §1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

Ademais, a Lei nº 6.496/77, que institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação de serviços de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, assim dispõe em seus arts. 1º e 2º:

Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art. 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.
§ 1º - A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

Desta forma, além da comprovação de regularidade com o sistema de seguridade social e com os recolhimentos fundiários, os processos licitatórios na modalidade de carta convite de projetos de engenharia devem constar a comprovação técnica dos

profissionais envolvidos por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

É oportuno ressaltar que, dependendo da obra ou do projeto a ser realizado, a Administração Pública deve exigir outros documentos que comprovem a capacidade técnica dos interessados e/ou a capacidade econômico-financeira, a fim de resguardar o interesse público. A omissão na previsão desses documentos poderá acarretar a responsabilização penal, civil e administrativa dos responsáveis, caso venha a ser confirmado que houve dano à Administração Pública decorrente desta ausência de cautela.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 30 de outubro de 2007.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta

Laura Helena Preza Figueiró
Consultora de Estudos, Normas e Avaliação em substituição

Risodalva Beata de Castro
Secretária-Chefe

Parecer do Ministério Público nº 4.125/2007

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Juína, Sr. Hilton de Campos, solicitando desta Egrégia Corte de Contas parecer acerca da *"(...) relação de certidões que devem ser exigidas pela Comissão de Licitação, para a modalidade de Carta Convite de Projetos de Engenharia"*.

Verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram totalmente preenchidos, vez que atende ao disposto no art. 48, caput da Lei Complementar nº 269/2007 e no art. 232 da Resolução nº 14/2007 (RITCE/MT).

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da Consulta e pesquisa sobre o tema, concluiu nestes termos:

"Além da comprovação de regularidade com o sistema de seguridade social e com os recolhimentos fundiários, os processos licitatórios na modalidade de carta convite de projetos de engenharia devem constar a comprovação técnica dos profissionais envolvidos por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

É oportuno ressaltar que, dependendo da obra ou do projeto a ser realizado, a Administração Pública deve exigir outros documentos que comprovem a capacidade técnica dos interessados e/ou a capacidade econômico-financeira, a fim de resguardar o interesse público. A omissão na previsão desses documentos poderá acarretar a responsabilização penal, civil e administrativa dos responsáveis, caso venha a ser confirmado que houve dano à Administração Pública decorrente desta ausência de cautela.

Portanto, acolhemos na íntegra o pronunciamento de fls. 05/08/TC, sugerindo a remessa, ao ilustre Consulente, com as nossas homenagens, a título de colaboração para solução do problema versado na presente consulta, além de cópia deste Parecer Ministerial.

É o Parecer.

Cuiabá, 11 de dezembro de 2007.

José Eduardo Faria
Procurador de Justiça

Síntese do Voto

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho o parecer ministerial e voto no sentido de responder ao consulente, objetivamente, que:

Independentemente do valor a ser adquirido e de outros requisitos legais, a Administração Pública deverá sempre exigir a Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS e FGTS, quando se tratar de aquisição de pessoa jurídica. A exigência dos demais documentos de habilitação ocorrerá de acordo com as regras estabelecidas na Lei de Licitações, dependendo das peculiaridades do objeto a ser licitado.

Fundamentação do Voto

Egrégio Tribunal Pleno:

Em análise aos autos verifico que os requisitos de admissibilidade estão presentes no feito, portanto, em consonância com os arts. 48 e 49, inciso II da Lei Complementar n.º 269/07 c/c art. 232 e incisos da Resolução n.º 14/2007.

No mérito acato, em parte, o Parecer n.º 142/2007 da Consultoria Técnica (fls. 05/08 TC), bem como o Parecer Ministerial n.º 4.125/2007 da Procuradoria de Justiça, da lavra do Procurador José Eduardo Faria, e **voto** preliminarmente em conhecer a presente consulta, para em seu mérito responder ao consulente, considerando ainda:

A modalidade licitatória denominada Carta Convite é um instrumento convocatório simplificado, que por lei dispensa publicidade, pois é enviado diretamente aos possíveis proponentes escolhidos pela administração realizadora do certame.

Pela redação da Lei 8.666/93 em seu art. 32, § 1º há previsão de dispensa, no todo ou em parte, da documentação relativa a habilitação jurídica; regularidade fiscal; qualificação técnica e qualificação econômica-financeira, para a modalidade carta convite.

Entretanto, essa dispensabilidade documental não deve ser interpretada como total, salvo se o julgador ou a comissão tenha conhecimento da regularidade do licitante e assim se responsabilize e demonstre tal situação. Cumpre ressaltar que a dispensa é pertinente à fase de habilitação, ou seja, momento em que o interessado se apresenta para demonstrar os requisitos exigidos no edital, considerando, é claro, a(s) peculiaridade(s) do objeto licitado.

A dispensa documental, na modalidade convite, não significa a anuência para contratar inidôneos, e tampouco dispensar comprovantes, sem levar em consideração a natureza do objeto a ser licitado.

As exigências editalícias podem variar dependo do objeto a ser licitado, mesmo sendo uma modalidade mais singela, o órgão licitante deve escolher e convocar aqueles que julga capacitados e idôneos para executar o objeto da licitação.

Convocar inidôneos ou faltosos, na fase de habilitação do convite, seria permitir que eles competissem em igualdade com os adimplentes, dispensando-se, assim, tratamento igual aos desiguais.

No caso em consulta, ventilou-se acerca da relação mínima de Certidões para a licitação modalidade Carta Convite. Neste particular tem-se dois momentos distintos, o primeiro, a habilitação e o segundo, a contratação.

A habilitação ou qualificação é alcançada quando o julgador ou a comissão, quando existente, examina a documentação e manifesta sobre os requisitos pessoais do licitante. Habilitado ou qualificado é o proponente que demonstrou requisitos mínimos exigidos no edital, dentre eles os de capacidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade econômico-financeira e regularidade fiscal.

É nessa fase de habilitação que se pode dispensar a apresentação de certos documentos, com exceção ao Certificado de Regularidade do FGTS, documento este que a lei n.º 8.036/90 exige para a fase de habilitação, e a Certidão Negativa de Débitos com o INSS, senão vejamos:

Lei n.º 8.036 de 11/05/1990

Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências

Art. 27. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes situações:

a) habilitação e licitação promovida por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, direta, indireta ou fundacional ou por entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estado e Município; (grifo nosso)

Já o texto da Constituição Federal no § 3º do art. 195 diz:

A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Embora o dispositivo constitucional traga em seu texto o verbo contratar, o que, em primeiro momento, pareça que só na contratação seria exigida tal certidão, não deve ser interpretada nesse sentido. A interpretação literal causaria resultados contrários aos princípios da razoabilidade e da economia processual, o que, por consequência, já feriria a própria essência do convite pela sua simplicidade e celeridade.

Exigir a certidão de regularidade do INSS e do FGTS só na contratação seria assumir o risco de ver o certame frustrado por inadimplência do licitante, e ainda descumpriria a exigência para a modalidade do convite, qual seja: a de 03 (três) participantes com propostas válidas, em condições de participar e não simplesmente três convidados participantes.

Como o Estatuto da Licitação traz a excepcionalidade, que é prevista pela limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, subentende-se que deva ser três propostas válidas na modalidade convite, caso contrário teria que se provar a limitação ou o desinteresse.

A exigência documental mínima deve guardar coerência com o objeto licitado, visando resguardar a Administração Pública, devendo o administrador evitar o rigorismo formal exarcebado ou solicitações desnecessárias, a ponto de afastar ou impossibilitar a competição.

Por este raciocínio, sendo três convidados, todos devem estar habilitados com no mínimo duas certidões, e ainda, dependendo da obra, de sua peculiaridade ou complexidade, o licitante deverá solicitar na habilitação a documentação relativa à qualificação técnica.

É como voto.

Conselheiro Humberto Bosaipo

Relator

Remanejamento depende de lei ordinária

"O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade."

Cons. Humberto Bosaipo

O remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, exigem autorização em lei ordinária específica e deverão se restringir aos fatos motivadores das repriorizações das ações governamentais.

A consulta sobre as possibilidades de remanejamento orçamentário foi formulada pelo prefeito de Campo Novo do Parecis, Sérgio Costa Beber Stefanelo, e relatada pelo conselheiro Humberto Bosaipo.

Na resposta ao gestor, o Tribunal fornece orientações sobre operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência. Segundo parecer da Consultoria, essa operacionalização é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo.

Resolução de Consulta nº 44/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.606-6/2008

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 466/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente, nos termos do Parecer da Consultoria Técnica de fls. 07 a 15-TC, que: havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais, sendo que a operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados por leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Ary Leite De Campos, Valter Albano, Alencar Soares e Waldir Júlio Teis.

Presente, Representando O Ministério Público, O Procurador De Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

A presente Consulta foi encaminhada pelo Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis, Sr. Sérgio Costa Beber Stefanelo, versando sobre o posicionamento e normatização deste Tribunal, nos seguintes termos:

a) qual o uso correto das técnicas de remanejamento, transposição e transferência?

b) a forma de operacionalização é similar à pratica de abertura de crédito especial?

A Consultoria Técnica informou às fls. 07 a 15-TC pela possibilidade da consulta e sugeriu verbetes para resolução da consulta:

"... Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus crédito adicionais.

A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo".

O Ministério Público, em seu Parecer n.º 466/2008 (fls. 20 a 22-TC), opinou pela procedência da consulta adotando como fundamento o parecer da Consultoria Técnica.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 77/2007

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em exame refere-se à consulta enunciada pelo Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis, Sr. Sergio Costa Beber Stefanelo, que requer posicionamento e normatização deste Tribunal quanto à matéria expressa, nos seguintes termos:

a) qual o uso correto das técnicas de remanejamento, transposição e transferência?

b) a forma de operacionalização é similar à pratica de abertura de crédito especial? (1)

Das fls. 02 a 05-TC consta o Ofício nº 219/2007-GP, fundamentando e formalizando a solicitação supracitada.

Frisa-se que os quesitos formulação e legitimidade da presente consulta observam o disposto nos artigos 48 e 49 da Lei Orgânica e artigo 216 do Regimento Interno deste Tribunal.

Destaca-se que a "decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema". (2)

Antecedendo a resposta às indagações, faz-se mister discorrer sobre alguns temas subsidiários, como segue:

"O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado." (3)

O Sistema de Orçamento Público Brasileiro é composto por instrumentos básicos especificados na Constituição da República/1988 que define as ações a serem desenvolvidas em determinado período. Os instrumentos de orçamento público utilizados pelos entes das três esferas de governo são: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Vejamos:

> ***Art. 165.*** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o plano plurianual;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração

> pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
> [...]
> § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Plano Plurianual – PPA, estabelece diretrizes, programas, objetivos, ações e metas de governo. É uma lei de periodicidade quadrienal que ocupa o ápice da hierarquia das leis infraconstitucionais regulamentadoras do orçamento público, normatiza o planejamento de médio prazo e define as macro-orientações das ações da Administração durante sua vigência - contada a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias da administração estabelece as prioridades e metas fiscais da administração e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Segundo Milton de Aquino Andrade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:

> estabelecerá as prioridades das metas presentes no Plano Plurianual da Administração Pública, ou melhor, o planejamento operacional anual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária local, além de definir a política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (4)

A Lei Orçamentária Anual – LOA, também chamada de Lei de Meios, visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, e compreende três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal, Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tem como pressuposto fundamental a ação planejada e transparente de modo a garantir uma gestão fiscal responsável. Essa lei adota o orçamento como processo ao tratar da indispensável compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, e ao instituir que a ação governamental deve ser programada, monitorada, controlada, ajustada e reprogramada, quando for necessário. Senão vejamos:

> ***Art. 5.º*** - O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> [...]
> III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
> a) (vetado)
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Inobstante o processo de planejamento-orçamento ter sido desenvolvido de acordo com o rito legal, durante a implementação dos programas de trabalho, podem ocorrer situações ou fatos supervenientes imprevistos, que exigem a atuação do Poder Público. Para possibilitar os ajustes ao orçamento, durante sua execução, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 40/46, permite a utilização de créditos adicionais e apresenta-os com a seguinte definição: - "São créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento."

Frisa-se que por vezes são necessárias alterações estratégicas para adequação do planejamento global. No entanto, os freqüentes casos de esgotamento de dotações antes do término do exercício financeiro ocorrem por falta de previsão adequada. Isto é, não se prevê na lei orçamentária anual o que seria previsível com a devida utilização do planejamento das ações governamentais.

O ilustre doutrinador João Angélico apresenta exemplo de alterações orçamentárias resultantes da falta do devido planejamento:

O que não se pode admitir, por exemplo, é reduzir a dotação 'A' para suplementar a dotação 'B'. Depois, reduzir a dotação 'C' para aumentar a 'A'.

Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer a dotação 'C'. E estas transposições de dotações prosseguem desregradamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração do orçamento-programa. (5)

Observa-se, no entanto, que as alterações orçamentárias não são realizadas exclusivamente por meio dos créditos adicionais. A Constituição de 1988, no inciso VI do artigo 167, acrescentou novas formas de realocações dos recursos orçamentários mediante remanejamento, transposição e transferência.

Transposição, remanejamento e transferência são formas de realocação de recursos orçamentários, que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa.

> ***Art. 165.*** [...]
> [...]
> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
> [...]
>
> ***Art. 166.*** [...]
> [...]
> § 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (grifo nosso)
>
> ***Art. 167.*** São vedados:
> [...]
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; (grifo nosso)
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
>
> ***Art. 167.*** São vedados:
> [...]
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Vale ressaltar que a Constituição de 1967 já previa: (6)

> ***Art. 61.*** [...]
> § 1º É vedada:
> a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;

Considerando esse fato, SILVA (2007, p. 698) (7) argúi que tornou-se necessária a previsão no atual texto constitucional dos "três termos" já citados, porque, "quando se usava apenas transposição, praticava-se outra daquelas formas de movimentação, com o que se frustrava a vedação."

Ressalta-se que a Constituição associa os termos transposição, remanejamento e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de valores em nível de função, subfunção, programa, projeto/atividade/operação especial e das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro.

Segundo a orientação do Exmo. Sr. Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado – TCE/MA, e da doutrina dominante, as técnicas de remanejamento, transposição e transferência devem ser utilizadas da seguinte maneira: (8)

> a) remanejamentos [...] na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. [...] por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

b) transposições [...] no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estra da vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programa da e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) transferências [...] entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

Com efeito, os termos remanejamento, transposição e transferência evidenciam que na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Observa-se, ainda, que para a abertura dos créditos adicionais o fator determinante é a necessidade da existência de recursos e os motivos que podem originá-los são: "variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; omissões orçamentárias; fatos que independem da ação volitiva do gestor". (9)

Lei nº 4.320/64

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

[...]

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Por interpretação sistemática do texto constitucional, deduz-se que para todos os ajustes do orçamento, durante sua execução, é necessária prévia autorização legislativa.

Os créditos adicionais especiais, cuja autorização legislativa deve ser específica com a indicação dos recursos, destinam-se às despesas que não possuem dotação orçamentária específica, daí, para sua abertura, torna-se indispensável e prioritária a existência de recursos. Já para a materialização da transposição, do remanejamento e da transferência de recursos, a reprogramação por repriorização das ações é a essência motivadora. (10)

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, TCE-SC, apresenta o seguinte entendimento:

1312.

(...) A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual.

Neste contexto, passa-se à análise do mérito:

a) qual o uso correto das técnicas de remanejamento, transposição e transferência?

Como supracitado, a Constituição de 1988 vedou 'a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa'.

Considerando que o interesse público é irrenunciável pela autoridade pública, inclusive pelo legislador, entende-se que, nesses casos, a autorização legislativa deve ser mediante lei ordinária específica, pois o artigo 165 da CF/1988, ao tratar das leis do sistema orçamentário - PPA, LDO e LOA - especifica o conteúdo de cada uma delas, sendo vedada a inclusão de "dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita". Até porque, não pode o legislador autorizar nas leis orçamentárias que a repriorização das ações governamentais fique somente a critério do gestor, o que desvirtuaria e enfraqueceria o orçamento público como instrumento de planejamento, além de possibilitar o desvio da finadade pública.

Portanto, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, exigem autorização em lei ordinária específica e deverão se restringir aos fatos motivadores das repriorizações das ações governamentais.

b) a forma de operacionalização é similar à pratica de abertura de crédito especial?

Na linha de entendimento apresentado na resposta ao primeiro questionamento, entende-se que é similar a forma de operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência à prática de abertura de créditos especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, promovem alterações orçamentárias e devem ser autorizados em leis ordinárias específicas, distintas das leis orçamentárias - PPA, LDO e LOA.

A abertura de crédito adicional especial é feita mediante decreto do Poder Executivo. Decreto é a forma de que se revestem os atos administrativos individuais ou gerais, com efeitos concretos, emanados do Chefe do Poder Executivo, e que o decreto regulamentar é um ato derivado, vez que não cria direito novo, apenas estabelece normas que permitem explicitar a forma de execução da lei. (11) Logo, pode ser utilizado decreto para regulamentar a execução do remanejamento, transposição e transferência no orçamento.

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se que determine a atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, como segue:

Acórdão nº. ___/2007. Planejamento. Alteração Orçamentária. Transposição, Remanejamento, Transferência. Crédito adicional especial. Necessidade de autorização legislativa específica.

Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais.

A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo.

É o parecer que, S.M.J., se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 5 de junho de 2007.

Risodalva Beata de Castro
Secretária-Chefe da Consultoria Técnica

Narda Consuelo Vitório Neiva Silva
Consultora de Estudos, Normas e Avaliação

Renato Marçal de Mendonça
Técnico Instrutivo e de Controle

(1) Processo 7606-6/2007. fls. 05-TC.
(2) MATO GROSSO – TCE/MT. Artigo 50, Lei complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/ Acesso em: 24 maio 2007.
(3) KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991, p. 55.
(4) ANDRADE, Milton de Aquino. Contabilidade pública na gestão municipal. São Paulo: Atlas, 2002, p. 46-47.
(5) ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 31-32.
(6) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.
(7) SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 698.
(8) FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 36. nº 106. out/dez, 2005, p. 30.
(9) MACHADO,JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei nº.4.320 comentada. 30 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p. 104.
(10) MACHADO JR; REIS, op. cit. p. 114.
(11) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 216.

Parecer do Ministério Público nº 3.111/2008

Trata-se o presente processo de consulta formulada, pelo Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis, Sérgio Costa Beber Stefanelo, por meio da qual solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

a) qual o uso correto das técnicas de remanejamento, transposição e transferência?
b) a forma de operacionalização é similar à prática de abertura de crédito especial?

Entre as competências constitucionais do TCE/MT, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, se manifesta sobre o tema, trazendo amplo debate doutrinário sobre o assunto e finaliza sugerindo que, uma vez acatado o entendimento esposado, seja atualizada a Consolidação dos Entendimentos, para fazer constar o seguinte verbete:

"... Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais.

A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo".

Assim, diante das informações prestadas pela Consultoria Técnica, torna-se evidenciado que o referido Órgão Técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos, a serem adotados, não restando dúvidas quanto às exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 07 a 15/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 11 de fevereiro de 2008.

José Eduardo Faria
Procurador de Justiça

Fundamentação do Voto

Egrégio Tribunal Pleno:

Em análise aos autos verifico que os requisitos de admissibilidade estão presentes no feito, portanto, em consonância com os arts. 48 e 49, inciso II da Lei Complementar n.º 269/07 c/c art. 232 e incisos da Resolução n.º 14/2007.

No mérito acato o Parecer n.º 077/CT/2007 da Consultoria Técnica, fls. 07 a 15-TC, assim como o Parecer Ministerial nº 3.111/2008, de fls. 20 a 22-TC, da Procuradoria de Justiça, da lavra do Procurador Mauro Delfino César e voto pelo conhecimento da presente consulta e responder ao consulente nos termos da íntegra do parecer da Consultoria Técnica.

Voto, ainda, pela edição de Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos que se segue:

"Resolução de Consulta nº 44/2008. Planejamento. Alteração Orçamentária. Operacionalização das Técnicas, Transposição, Remanejamento, Transferência. Crédito adicional especial. Necessidade de autorização legislativa específica.

"Havendo necessidade de reprogramação por repriorização das ações durante execução do orçamento, o Poder Executivo, sob prévia e específica autorização legislativa, mediante decreto, poderá transpor, remanejar e transferir total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e em seus créditos adicionais..."

" A operacionalização das técnicas de remanejamento, transposição e transferência é similar à prática de abertura de créditos adicionais especiais, tendo em vista que, ainda que os fatos motivadores sejam diferenciados, devem ser autorizados em leis específicas e abertos mediante decreto do Poder Executivo".

Conselheiro Humberto Bosaipo

Relator

Licitação só pode ocorrer depois de assinado convênio

"É necessário, ainda, verificar se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se esta se encontra em conformidade com a LRF."

Cons. Humberto Bosaipo

O prefeito do Município de Vila Rica, Francisco Teodoro de Faria, encaminhou consulta ao Tribunal de Contas sobre a possibilidade de abertura de processo licitatório referente a convênios ainda não assinados e também sobre a utilização de duas modalidades de licitação para aplicação de um mesmo recurso. O processo foi relatado pelo conselheiro Humberto Bosaipo, cujo entendimento foi aprovado pelo Tribunal Pleno.

Dentre outras orientações, nesse processo, o conselheiro esclareceu que o aumento de despesa deve ser considerado no âmbito de cada crédito orçamentário e o parâmetro para aferir o aumento da despesa é a Lei Orçamentária vigente, que engloba todos os projetos e atividades previstas no orçamento.

Assim, havendo aumento da despesa, o ordenador de despesas deve estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subseqüentes e declarar que o aumento possui adequação orçamentária e financeira.

Resolução de Consulta nº 45/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.965-1/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 3.111/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente, nos termos do Parecer da Consultoria Técnica de fls. 04 a 08-TC, que: **a)** é ilegal a abertura de processo licitatório antes da celebração do convênio que prevê o repasse dos recursos destinados à cobertura das despesas objeto da licitação, tendo em vista que o gestor deve demonstrar que há viabilidade financeira para assunção da nova obrigação, com possibilidade real de pagamento no tempo previsto, conforme prevê o artigo 16 da LRF; e, **b)** é possível a existência de mais de um procedimento licitatório para uma mesma fonte de recursos, quando, para a contratação de serviços ou aquisição de bens, haja mais de um objeto a ser licitado. Após as anotações de praxe arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas. Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Ary Leite De Campos, Valter Albano, Alencar Soares e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

A presente Consulta foi encaminhada pelo prefeito municipal de Vila Rica, versando sobre a possibilidade de abertura de processos licitatórios referentes a convênios antes da assinatura deles e sobre a utilização de duas modalidades de licitação para aplicação de um mesmo recurso.

A Consultoria Técnica informou, às fls. 04 a 08-TC, pela possibilidade da consulta e sugeriu verbetes para resolução da consulta.

O Ministério Público, em seu Parecer n.º 3.111/2008 (fls. 09 e 10-TC), opinou pela procedência da consulta adotando como fundamento o parecer da Consultoria Técnica.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 0712008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Francisco Teodoro de Faria, Prefeito Municipal de Vila Rica, por meio da qual solicita parecer jurídico quanto a abertura de processos licitatórios referentes a convênios, antes da assinatura dos referidos instrumentos e sobre a possibilidade de utilização de duas modalidades licitatórias para aplicação de um mesmo recurso.

O consulente não juntou outros documentos.

Em análise preliminar, os pressupostos de admissibilidade foram preenchidos de acordo com os artigo 48 e 49, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº269/2007) e os artigos 232 e 233 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14/2007).

Passa-se à análise das questões formuladas.

1) Abertura de processos licitatórios antes da celebração dos convênios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como escopo melhorar a administração das contas públicas no Brasil, exigindo dos gestores públicos ações planejadas e transparentes a fim de diminuir riscos e corrigir desvios capazes de causar desequilíbrio nas contas públicas. Desta forma, assim dispõe sobre a geração de despesa:

> ***Art. 15.*** Serão consideradas **não autorizadas,** irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
>
> ***Art. 16.*** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que **o aumento tem adequação orçamentária e financeira** com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> ...
>
> § 4o As normas do caput constituem condição prévia para:
>
> I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
>
> II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.
>
> *(grifamos)*

Adverte Walter Penninck Caetano que a criação, o aperfeiçoamento ou a expansão da ação governamental devem ser apreciados em relação aos projetos e atividades e não só em relação aos projetos, tendo em vista que, normalmente, a implementação de um projeto tem como conseqüência a geração de despesas com a manutenção do "produto" obtido, que passarão a constituir uma atividade.

O aumento de despesa deve ser considerado não só no âmbito de cada crédito orçamentário, mas, sobretudo, dentro dos projetos ou atividades existentes. O parâmetro para aferir o aumento da despesa é a Lei Orçamentária vigente, que engloba todos os projetos e atividades previstos no orçamento.

Assim, havendo aumento da despesa, o ordenador de despesas deve estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em

vigor e nos dois subseqüentes e declarar que o aumento possui adequação orçamentária e financeira.

Percebe-se a preocupação do legislador com o equilíbrio das contas públicas ao exigir não só a previsão orçamentária, mas também de disponibilidade financeira.

Neste sentido, dispõe a Lei de Licitações:

> ***Art. 7º***
> (...)
> §2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
> § 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.
> (...)
> § 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.
>
> ***Art. 38.*** O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado e protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa (...).

Assim, ao iniciar o procedimento licitatório, além das exigências contidas na Lei nº 8.666/93, o gestor público deve assegurar o cumprimento das regras contidas na Lei Complementar nº 101/2000, sobretudo aquelas previstas no art. 16.

Desta forma, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a compatibilidade com as leis de planejamento (LDO, LOA e PPA), é preciso que o gestor demonstre a viabilidade financeira para assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento das obrigações assumidas no tempo previsto, assegurando o equilíbrio das contas públicas.

Infere-se que não é possível a abertura de processo licitatório antes da celebração do instrumento de convênio diante da necessidade de adequação orçamentária e financeira, nos moldes do art. 16 da LRF.

2) Possibilidade de utilização de duas modalidades licitatórias para aplicação de um mesmo recurso.

É necessário esclarecer que a modalidade licitatória deve ser escolhida em função do objeto a ser contratado. Explica o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União:

Uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado. É necessário, ainda, verificar se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se esta se encontra em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Após apuração da estimativa, deve ser adotada a modalidade de licitação adequada. Deve ser adotada, preferencialmente, a modalidade pregão, sempre que o objeto pretendido referir-se a bens e serviços comuns.

Em regra, a escolha da modalidade de licitação é feita observando o critério econômico, mas adverte Marçal Justen Filho:

A Lei nº 8.666 condicionou a adoção de determinada modalidade ao valor da contratação, mas ressalvou a possibilidade de adotar modalidades diversas independentemente do critério econômico. Ou seja, é possível que contratação de valor relativamente diminuto seja antecedida de licitação em modalidade superior ao valor econômico cabível – em virtude da maior adequação dessa modalidade licitatória em face da complexidade do objeto.

Neste rastro, entende-se que um mesmo recurso pode dar ensejo a mais de uma modalidade licitatória, se a utilização dos recursos tiverem por escopo custear mais de um objeto.

É necessário que não se confunda objeto do contrato com bens ou serviços a serem contratados. Marçal Justen Filho ensina com clareza:

As contratações devem ser programadas em sua integralidade, sendo indesejável execução parcelada. Aliás, se o objeto do contrato for um conjunto integrado de bens e (ou) serviços – configurando-se um sistema – o fracionamento da contratação não será meramente indesejável, mas sim impossível.

Deve-se citar, como exemplo, a possibilidade de parcelamento do objeto para aumentar a competitividade e, assim, obter melhores propostas para a Administração Pública. Assim dispõe o art. 23, §§ 1º e 2º:

Art. 23. ...

§ 1º As obras, serviços ou compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantos se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Nestes casos, o parcelamento do objeto dá ensejo à diversas licitações, cada qual com autonomia jurídica, oriunda, regra geral, do mesmo recurso. Para tanto, deve o gestor comprovar que a divisão em lotes ou parcelas será mais vantajoso para a administração pública, sem o que tal procedimento será ilegal.

Percebe-se que a possibilidade de parcelamento, prevista na lei, corrobora o entendimento de que é possível a existência de mais de um procedimento licitatório para mesma fonte de recurso.

Assim, e em resposta ao consulente, entende-se que é possível a existência de mais de um procedimento licitatório para uma mesma fonte de recursos, quando, para a contratação de serviços ou aquisição de bens, haja mais de um objeto a ser licitado.

Caso o Tribunal Pleno corrobore o entendimento manifestado por esta Consultoria Técnica, sugere-se a adoção do seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº 45/2008. Licitação. Abertura de processo licitatório antes da celebração de convênio. Impossibilidade.

É ilegal a abertura de processo licitatório antes da celebração do convênio que prevê o repasse dos recursos destinados à cobertura das despesas objeto da licitação, tendo em vista que o gestor deve demonstrar que há viabilidade financeira para assunção da nova obrigação, com possibilidade real de pagamento no tempo previsto, conforme prevê o artigo 16 da LRF.

Resolução de Consulta nº 45/2008. Licitação. Modalidade licitatória. Existência de mais de uma modalidade para mesma fonte de recurso.

É possível a existência de mais de um procedimento licitatório para uma mesma fonte de recursos, quando, para a contratação de serviços ou aquisição de bens, haja mais de um objeto a ser licitado.

É o parecer que, SMJ, se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 16 de junho de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Consultor-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 3.111/2008

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o processo epigrafado versa sobre consulta formulada pelo Sr. Francisco Teodoro de Faria, Prefeito Municipal de Vila Rica/MT, onde solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

" Quanto a abertura de processos licitatórios referentes a convênios, antes da assinatura dos referidos instrumentos e sobre a possibilidade de utilização de duas modalidades licitatórias para aplicação de um mesmo recurso."

Entre as competências constitucionais do TCE/MT, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A matéria consultada foi objeto de minuciosa análise pela Consultoria Técnica que se pronunciou por meio de Parecer nº 071/CT/2008, da qual conclui nestes termos:

"... é possível a existência de mais um procedimento licitatório para uma mesma fonte de recursos, quando, para a contratação de serviços ou aquisição de bens, haja mais um objeto a ser licitado."

Na leitura das informações da Consultoria Técnica, torna-se evidenciado que o referido Órgão Técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos, a serem adotados, não restando dúvidas quanto às exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 071/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04/08/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 18 de julho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamento do Voto

Egrégio Tribunal Pleno:

Em análise aos autos verifico que os requisitos de admissibilidade estão presentes no feito, portanto, em consonância com os arts. 48 e 49, inciso II da Lei Complementar n.º 269/07 c/c art. 232 e incisos da Resolução n.º 14/2007.

No mérito acato o Parecer n.º 071/CT/2008 da Consultoria Técnica (fls. 04 a 08-TC), assim como o Parecer Ministerial nº 3.111/2008 da Procuradoria de Justiça, da lavra do Procurador Mauro Delfino César e **voto** pelo conhecimento da presente consulta e responder ao consulente nos termos da íntegra do parecer da Consultoria Técnica.

Voto ainda pela edição de Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos que se segue:

"Resolução de Consulta nº 45/2008. Licitação. Abertura de processo licitatório antes da celebração de convênio. Impossibilidade.

"É ilegal a abertura de processo licitatório antes da celebração do convênio que prevê o repasse dos recursos destinados à cobertura das despesas objeto da licitação, tendo em vista que o gestor deve demonstrar que há viabilidade financeira para assunção da nova obrigação, com possibilidade real de pagamento no tempo previsto, conforme prevê o artigo 16 da LRF."

"Resolução de Consulta nº 45/2008. Licitação. Modalidade licitatória. Existência de mais de uma modalidade para mesma fonte de recurso".

"É possível a existência de mais de um procedimento licitatório para uma mesma fonte de recursos, quando, para a contratação de serviços ou aquisição de bens, haja mais de um objeto a ser licitado."

Conselheiro Humberto Bosaipo
Relator

Irredutibilidade salarial nas empresas públicas

Mesmo sendo empresa pública, sujeita ao regime jurídico celetista, com relação jurídica regida por normas de direito privado, o Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso remunera seus empregados de acordo com as normas e princípios constitucionais inerentes à Administração Pública.

No caso de implantação de novo PCCS, a regra garante ao empregado o recebimento do mesmo valor nominal fixado inicialmente, podendo a verba de complemento constitucional, destinada a preservar o princípio da irredutibilidade salarial, ser reduzida ou suprimida, desde que seja mantido o valor real da remuneração do empregado público.

Essa é a síntese de resposta dada pelo Tribunal de Contas em processo de consulta formulada pelo presidente do CEPROMAT, Fernando Caldart. A consulta foi relatada pelo conselheiro José Carlos Novelli.

"Irredutibilidade remuneratória não é absoluta, uma vez que a remuneração do servidor e do empregado público deve observar o teto constitucional."

Cons. José Carlos Novelli

Resolução de Consulta nº 51/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.413-4/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 4.471/2008 da Procuradoria de Justiça e com fundamentação nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que a irredutibilidade salarial é proteção que alcança o valor global da remuneração do empregado público e não o valor de cada parcela isoladamente, e, dessa forma, é possível que haja redução do complemento constitucional destinado a evitar a redução de salário.

Remeta-se ao consulente fotocópia dos Pareceres de fls. 4 a 11-TC e 13-TC, bem como do inteiro teor do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, para conhecimento. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, Valter Albano, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata-se os autos de consulta subscrita pelo Diretor-Presidente do Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso - CEPROMAT, Sr. Luiz Fernando Caldart, requerendo posicionamento quanto ao seguinte questionamento:

"O empregado aderiu ao PCCS da empresa e, a fim de garantir a irredutibilidade de salário, passou a receber complemento constitucional (art. 7º, inciso

VI, da Constituição Federal de 1988). Passado certo tempo a Empresa implantou um novo PCCS, onde o Empregado aderiu ao novo plano e com seu enquadramento, visando manter o mesmo salário, deverá ser reduzido o seu complemento constitucional?"

A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº 94/CT/2008, às fls. 04 a 11-TCE, manifesta-se no sentido de que é possível a redução do complemento constitucional, haja vista a manutenção do valor real da remuneração do empregado público.

Por fim, sugere que seja realizada a inserção do verbete na Consolidação de Entendimentos.

O Ministério Público Estadual, por intermédio do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, emitiu o Parecer nº 4.471/2008, de fl. 13-TCE, opina pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria Técnica, bem como a remessa de cópia do processado ao Consulente.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 94/ct/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de solicitação interposta pelo Sr. Luiz Fernando Caldart, Diretor Presidente do CEPROMAT, requerendo posicionamento deste Tribunal quanto ao seguinte questionamento:

"O empregado aderiu ao PCCS da empresa e, a fim de garantir a irredutibilidade de salário, passou a receber complemento constitucional (art. 7º, inciso VI, da Constituição Federal de 1988). Passado certo tempo a Empresa implantou um novo PCCS, onde o Empregado aderiu ao novo plano e com seu enquadramento, visando manter o mesmo salário, deverá ser reduzido seu complemento constitucional?"

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que o consulente tem autoridade para formular questionamento a esta Corte de Contas e as indagações postas foram feitas em tese, nos termos do disposto no artigo 48, *caput* da Lei Complementar nº 269/2007.

É necessário ressaltar que a deliberação Plenária sobre processo de consulta, quando tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, conforme dispõe o art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Após estes apontamentos preliminares, passa-se ao parecer.

Do regime jurídico celetista

De início, é oportuno salientar que o Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso é empresa pública e, portanto, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Neste rastro, as relações do Estado com seus empregados públicos é regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas e não há supremacia de uma das partes ante sua natureza contratual.

Oportuno ressaltar que a decisão liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135 suspendeu a aplicação do caput do art. 39 da Constituição Federal (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98), voltando a vigorar o regime jurídico único de pessoal.

No entanto, tal obrigatoriedade só alcança os servidores públicos da administração direta, das autarquias e fundações públicas, conforme redação original do dispositivo em comento, não sendo possível falar-se em regime estatutário para empresas públicas e sociedade de economia mista, inclusive por conta da redação do art. 173, §1º, inciso II da Constituição Federal.

Destaca-se, assim, que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem continuar com regime jurídico celetista, conforme previsão Constitucional já apontada.

No entanto, é possível que haja servidores efetivos lotados no quadro da referida entidade (recebidos por cessão de outros órgãos, por exemplo). Para estes, as recomendações deste parecer são válidas, com ressalvas, a depender do regime remuneratório aplicado e da legislação específica da carreira.

Do sistema remuneratório dos empregados públicos

Para melhor entendimento da questão apresentada, é importante definir alguns conceitos próprios do sistema remuneratório dos empregados públicos, uma vez que, regra geral, são utilizadas as

normas da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Entende-se por **salário** o conjunto de parcelas contraprestativas pagas pelo empregador ao empregado *em função do contrato* de trabalho.

Trata-se de um complexo de parcelas (José Martins Catharino) e não de uma única verba. Todas têm caráter contraprestativo, não necessariamente em função da precisa prestação de serviços, mas em função do contrato (nos períodos de interrupção, o salário continua devido e pago); todas são também devidas e pagas diretamente pelo empregador, segundo o modelo referido pela CLT (art. 457, *caput*) e pelo conceito legal de salário mínimo (art. 76 da CLT e leis do salário mínimo após 1988).

Sobre remuneração, adverte Maurício Godinho Delgado, que três sentidos podem ser conferidos a este vocábulo:

1) a primeira das acepções praticamente se identifica com o conceito de salário, como se fossem expressões equivalentes, sinônima.

2) a segunda indica que a remuneração seria gênero das parcelas devidas e pagas ao empregado em função da prestação de serviços ou da existência da relação de emprego. Neste sentido, a remuneração seria o gênero e o salário a espécie mais importante das parcelas contraprestativas pagas.

3) a terceira acepção diferencia ainda mais a remuneração do salário. Enquanto este último seria o conjunto de parcelas contraprestativas devidas e pagas diretamente pelo empregador ao empregado, em virtude da relação de emprego (arts. 457, *caput* e 76 da CLT), a remuneração inclui no conjunto do salário contratual, as gorjetas que receber de terceiros.

Como no serviço público dificilmente haverá parcelas a serem pagas por terceiro, adota-se a definição apontada pela segunda vertente, que considera remuneração o conjunto das parcelas devidas e pagas ao empregado pelo vínculo existente.

É necessário ressaltar que, além do salário base, compõem a remuneração outras parcelas pagas diretamente pelo empregador, dotadas de estrutura dinâmica diversa do salário base. São exemplos dessas parcelas as comissões, percentagens, gratificações habituais, abonos, adicionais.

Algumas parcelas remuneratórias não integram de forma definitiva o salário, podendo ser suprimida caso desaparecida a circunstância ensejadora de sua percepção durante certo período contratual. Estas parcelas são denominadas **salário condição**, entendimento que tem sido acolhido pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (Súmulas 265, 291, 80 e 248 do TST). Cita-se alguns desses entendimentos:

TST Súmula nº 265 **Transferência para o Período Diurno - Adicional Noturno**

A transferência para o período diurno de trabalho implica a perda do direito ao adicional noturno.

TST Súmula nº 80 - **Eliminação da Insalubridade - Aparelhos Protetores - Adicional de Insalubridade**

A eliminação da insalubridade, pelo fornecimento de aparelhos protetores aprovados pelo órgão competente do Poder Executivo, exclui a percepção do adicional respectivo.

TST Súmula nº 248 - **Reclassificação ou Descaracterização da Insalubridade - Direito Adquirido - Princípio da Irredutibilidade Salarial**

A reclassificação ou descaracterização da insalubridade, por ato da autoridade competente, repercute na satisfação do respectivo adicional, sem ofensa a direito adquirido ou ao princípio da irredutibilidade salarial.

Da irredutibilidade salarial

A Constituição Federal garante a irredutibilidade salarial ao trabalhador privado, conforme previsão do art. 7º, inciso VI e aos ocupantes de cargos e empregos públicos, de acordo com o art. 37, inciso XV.

Necessário apontar que no regime celetista, qualquer modificação no contrato de trabalho só é lícita desde quando não resulte, direta ou indiretamente, prejuízos ao trabalhador, conforme preceitua o art. 468 da CLT:

Art. 468. Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

Ressalta-se que o Estado-Membro e o Muni-

cípio podem legislar sobre normas trabalhistas dos servidores a eles vinculados sob o regime celetista, desde que observem a idêntica limitação imposta ao empregador comum, ao qual se equiparam ao admitir pessoal pelo regime celetista, conforme se infere do julgado abaixo.

Servidor público celetista e alteração contratual ilegal. Princípio da legalidade e autonomia do Estado-membro em relação à União. Conforme o art. 22, I, da C. Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, sendo vedado ao Estado-membro e ao Município editar normas de caráter geral sobre direito do trabalho, pois a competência da União é privativa. Podem o Estado-membro e o Município ditar normas trabalhistas de aplicação somente aos seus respectivos servidores pelo regime da CLT, mas com idêntica limitação imposta ao empregador comum, ao qual se equiparam ao admitir pessoal pelo regime celetista. (...) Assim, também no âmbito do Estado ou do Município, quando a relação de trabalho é celetista, as alterações contratuais encontram limites na regra do art. 468 da CLT, instituída pela União, no exercício de sua competência exclusiva. (TRT 2ª região, Acórdão nº 20030523553, julgado em 30/09/2003)

No entanto, apesar da relação jurídica estar sob a égide das normas de direito privado, devem os servidores celetistas obedecer às normas constitucionais aplicáveis a toda a Administração Pública, a exemplo do limite remuneratório (art. 37, XI), acumulação de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI e XVII), administrativa (art. 37, § 4º), entre outros, bem como aos princípios inafastáveis da Administração Pública como da moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Sob este prisma, interessante a manifestação de Reinaldo Moreira Bruno e Manolo Del Olmo que transcrevemos:

(...) há certo abrandamento na declaração de nulidade na alteração contratual promovida pela Administração em relação a seus empregados, a partir de expressos mandamentos constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

No que concerne à irredutibilidade salarial, muito tem se discutido na doutrina e na jurisprudência sobre o assunto, tendo em vista a complexa composição da remuneração dos servidores e empregados públicos, juntamente com as diversas alterações legislativas que ocorrem ao longo da vida funcional do empregado.

Oportuno destacar que a irredutibilidade remuneratória não é absoluta, uma vez que a remuneração do servidor e do empregado público deve observar o teto constitucional, previsto no art. 37, inciso XI, além de não impedir a criação ou a majoração de tributos por parte do ente público que venham a incidir sobre a remuneração a ser percebida.

Entende o Supremo Tribunal Federal que a irredutibilidade é proteção que alcança a totalidade da remuneração (vencimento e demais parcelas), ou seja, garante a simples impossibilidade de redução nominal da remuneração. Vejamos alguns julgados da Corte Maior:

"Ementa: Recurso Extraordinário - Embargos de declaração recebidos como Recurso de Agravo - (...) Inalterabilidade do Regime Jurídico - Direito Adquirido - Inexistência - Remuneração - Preservação do Montante Global - Ausência de Ofensa à Irredutibilidade de Vencimentos - Recurso Improvido. - **Não há direito adquirido do servidor público à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global do estipêndio até então percebido e não provoque, em conseqüência, decesso de caráter pecuniário. A preservação do quantum global, em tal contexto, descaracteriza a alegação de ofensa à garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos e/ou proventos.** Precedentes" (RE 468.076-ED/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 31.3.2006).

Irredutibilidade de vencimentos: **pacífica a jurisprudência do STF que considera o princípio da irredutibilidade dos vencimentos uma garantia que envolve o valor global da remuneração de servidor e não, de suas parcelas.** (RE n. 440.311, Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 24.6.2005)

Pacificou-se, nesta Suprema Corte, o entendimento de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico, **bem como de que não há infringência ao princípio da irredutibilidade de vencimentos quando preservado o valor nominal dos vencimentos dos servidores, ao ensejo de redução no valor de parcela percebida pelos funcionários.**

Na hipótese em comento, não se verificou decréscimo no montante percebido pelos agravantes,

a demonstrar a observância da regra do art. 37, XV, da Constituição. (RE n.403922, Min. Ellen Gracie, DJ 30.09.2005)

Servidor público: inexistência de violação às garantias constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV). É firme a jurisprudência do STF no sentido de que **a garantia do direito adquirido não impede a modificação para o futuro do regime de vencimentos do servidor público. Assim, e desde que não implique diminuição no quantum percebido pelo servidor, é perfeitamente possível a modificação no critério de cálculo de sua remuneração.** (AI 464499, Min. Sepúlveda Pertence, DJ 05.10.2004)

Assim, interpreta-se que a regra não assegura a percepção do vencimento real do empregado público pago ao longo do contrato, mas, tão-somente, garante o recebimento do mesmo valor nominal fixado inicialmente.

Ademais, ressalta Maurício Godinho Delgado que tal garantia não atinge as parcelas salariais tidas como condicionadas.

Efetivamente, o chamado *salário condição* pode ser até mesmo suprimido, caso desaparecidas as circunstâncias responsáveis por seu pagamento no âmbito do contrato. É o que se passa, por exemplo, com a figura dos adicionais abrangentes (horas extras, noturno, insalubridade, periculosidade, transferência), conforme pacífico na legislação e jurisprudência (a respeito, os artigos 194 e 469, §3º, CLT, e Enunciados ns. 60 e 265, 291, 80 e 248, TST).

Destaca-se que a Constituição Federal veda a percepção de acréscimos pecuniários que sejam computados ou acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores, de acordo com o art. 37, inciso XIV.

Desta forma, infere-se que o princípio da irredutibilidade salarial não é absoluto e inflexível, mas comporta restrições seja quanto às parcelas que podem ser suprimidas (como é o caso do salário condição) ou quanto ao entendimento pacificado na jurisprudência de que a regra garante apenas a percepção do salário nominal ajustado pelas partes.

Do complemento constitucional

Na consulta em apreço, o consulente informa que o complemento salarial constitui parcela remuneratória destinada a impedir a redução do salário pelo advento de remuneração fixada com valor inferior àquele pago anteriormente.

Entende-se que, apesar da natureza salarial, tal parcela pode ser reduzida ou suprimida quando as circunstâncias que deram ensejo à sua percepção desaparecerem. Trata-se do salário condição já explicitado.

Deve-se advertir, contudo, que o complemento constitucional deve corresponder à diferença salarial existente entre a remuneração anterior e a posterior a fim de manter o valor nominal a ser pago ao empregado, sendo vedada a "transformação" ou a alteração do nome das parcelas jurídicas recebidas com outra finalidade para a nomenclatura "complemento constitucional" ou qualquer outra expressão genérica.

Isto porque há parcelas que, uma vez integradas ao patrimônio jurídico do empregado, não podem ser suprimidas ou reduzidas, sob pena de violação ao princípio da irredutibilidade salarial. É o que ocorre, por exemplo, com determinada verba assegurada por decisão judicial, quando assim constar do texto da decisão, ou obtida pelo preenchimento dos requisitos legais que, inclusive, determinam a incorporação de tal parcela ao salário do empregado.

Assim, a verba complemento constitucional, quando destinada a preservar o princípio da irredutibilidade salarial, pode ser reduzida ou suprimida, quando já cessada esta finalidade pelo implemento de nova tabela salarial, desde que este não decorra de verbas recebidas por decisão judicial ou implemento dos requisitos legais, quando assim previstos expressamente.

Sobre estas, ainda que haja alteração da nomenclatura da parcela para o termo genérico "complemento constitucional", deve a Administração Pública mantê-la na remuneração do empregado público, sob pena de violação à coisa julgada, ao direito adquirido e ao princípio da irredutibilidade salarial.

Conclui-se que é possível a redução do complemento constitucional, haja vista a manutenção do valor real da remuneração do empregado público, conforme aponta a jurisprudência da Corte Maior.

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

Resolução de Consulta nº 51/2008. Pessoal. Remuneração. Empregado Público. Irredutibilidade salarial. Complemento constitucional. Possibilidade de redução.

A irredutibilidade salarial é proteção que alcança o valor global da remuneração do empregado público e não o valor de cada parcela isoladamente.

Desta forma, é possível que haja redução do complemento constitucional destinado à evitar a redução de salário.

Cuiabá-MT, 03 de novembro de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria

Parecer do Ministério Público nº 4.471/2008

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, processo que versa sobre solicitação do Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso - CEPROMAT – a fim de esclarecer dúvidas acerca do PCCS da empresa.

A Consultoria Técnica, às fls. 04/11, responde com acuidade a questão, propondo a seguinte Resolução de Consulta:

"A irredutibilidade salarial é proteção que alcança o valor global da remuneração do empregado público e não o valor de cada parcela isoladamente. Dessa forma, é possível que haja redução do complemento constitucional destinado a evitar a redução de salário."

Da leitura da solicitação e das informações oriundas da Consultoria Técnica, constatamos que ela atendeu à pretensão inicial, pelo que opinamos pela sua remessa ao consulente.

É o parecer.

Cuiabá, 04 de novembro de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Síntese de Voto

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho o Parecer ministerial nº 4.471/2008 (fl. 13-TCE), da lavra do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César e voto pela inserção do seguinte enunciado na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal, cujo teor deverá servir de resposta ao consulente:

Resolução de consulta nº 51/2008. Pessoal. Remuneração. Empregado Público. Irredutibilidade salarial. Complemento constitucional. Possibilidade de redução.

A irredutibilidade salarial é proteção que alcança o valor global da remuneração do empregado público e não o valor de cada parcela isoladamente. Desta forma, é possível que haja redução do complemento constitucional destinado a evitar a redução de salário.

Voto, ainda, pela remessa ao consulente de fotocópia dos Pareceres de fls. 04 a 11-TCE e 13-TCE, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

É como voto.

Declaração do Voto

Preliminarmente, observo que a presente consulta foi formulada em tese e por autoridade legítima, preenchendo em sua totalidade os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 232 da Resolução nº 14/2007 deste Tribunal.

A presente consulta versa sobre a possibilidade da redução do complemento constitucional, sem causar redução do valor global da remuneração do empregado público do Centro de Processamento de Dados de Mato Grosso – CEPROMAT e que não caracterize desobediência ao princípio constitucional da irredutibilidade salarial.

Primeiramente, cumpre destacar que o Cepromat é uma empresa pública, portanto, sujeita ao regime jurídico celetista.

Apesar de se tratar de uma relação jurídica regida pelas normas de direito privado, a remuneração dos empregados públicos deve obedecer às normas e princípios constitucionais inerentes à Administração Pública.

Concernente à irredutibilidade salarial prevista no art. 7º, inciso VI da Constituição Federal, importante salientar que a simples redução do complemento constitucional não configura redução salarial, desde que não resulte em prejuízo e não provoque diminuição do *quantum* percebido pelo servidor, conforme preceitua o art. 468 da CLT.

No regime celetista dos empregados públicos, observado no presente caso, conforme entendimento jurisprudencial pacificado pelo STF, é perfeitamente aplicável a modificação do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que seja mantido o valor global do salário, uma vez que a proteção incide sobre a totalidade da remuneração.

Contudo, no caso de implantação de novo PCCS pelo CEPROMAT, a regra garante ao empregado o recebimento do mesmo valor nominal fixado inicialmente, podendo a verba complemento constitucional, destinada a preservar o princípio da irredutibilidade salarial, ser reduzida ou suprimida, desde que seja mantido o valor real da remuneração do empregado público.

Diante do exposto, acolho o Parecer ministerial nº 4.471/2008 (fl. 13-TCE), da lavra do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César e voto pela inserção do seguinte enunciado na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal, com a seguinte redação:

Resolução de consulta nº 51/2008. Pessoal. Remuneração. Empregado Público. Irredutibilidade salarial. Complemento constitucional. Possibilidade de redução.

A irredutibilidade salarial é proteção que alcança o valor global da remuneração do empregado público e não o valor de cada parcela isoladamente. Desta forma, é possível que haja redução do complemento constitucional destinado a evitar a redução de salário.

Voto, ainda, pela remessa ao consulente de fotocópia dos Pareceres de fls. 04 a 11-TCE e 13-TCE, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

Publique-se.

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

É o voto.

Gabinete da Presidência, em Cuiabá, 20 de novembro de 2008.

Conselheiro José Carlos Novelli

Relator

Fundo precisa ter unidade orçamentária

"Mudanças são bem-vindas, especialmente se amparadas em lei, no entanto, devem valorizar e incentivar o controle, resultando em mais transparência das informações relevantes à sociedade, e não o contrário."

Cons. José Carlos Novelli

Registrar as receitas dos fundos e fundos especiais em uma única fonte, em vez de vincular tais receitas por unidade orçamentária individualizada, diminui a visibilidade desses recursos e, conseqüentemente, dificulta o controle social das ações executadas, impossibilitando a sociedade, inclusive, de saber se existência do Fundo é ou não viável.

Com esse argumento o Tribunal de Contas respondeu consulta formulada pelo secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Yênes Jesus de Magalhães. Ele questionou a possibilidade de transformar os fundos constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, em fontes de recursos a serem alocados nos programas e ações financiadas com os recursos dos referidos fundos. Nessa hipótese, deixariam de existir as unidades orçamentárias específicas dos fundos.

O relator do processo, conselheiro José Carlos Novelli, fundamentou seu posicionamento em parecer da Consultoria Técnica, que se manifestou pela impossibilidade dessa transformação.

Resolução de Consulta nº 38/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 11.855-9/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, de acordo com o Parecer nº 3.629/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente, nos termos do Parecer da Consultoria Técnica de fls. 4 a 9-TC, que contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade, deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública. Remeter ao consulente fotocópia dos Pareceres de fls. 4 a 9-TC e 11 e 12-TC, bem como do inteiro teor desta manifestação. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata-se de consulta formulada por Yênes Jesus de Magalhães, Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, a respeito da possibilidade de transformar os fundos constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, em fontes de recursos a serem alocados nos programas e ações financiadas com os recursos dos referidos fundos, assim deixando de existir as unidades orçamentárias específicas dos fundos.

A Consultoria Técnica, às fls. 4 a 9-TC, emitiu o Parecer nº. 078/CT/2008, no sentido de responder, objetivamente, *"que contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública" (fl. 9-TC),* manifestando-se ainda pela inserção de novo verbete na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal.

O Ministério Público Estadual, por intermédio do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, emitiu o Parecer nº. 3.629/2008, de fls. 11 e 12-TC, no sentido de responder a consulta nos termos do Parecer da Consultoria Técnica.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 078/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em estudo consubstancia a consulta formulada pelo Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Senhor Yênes Jesus de Magalhães, por meio do qual indaga a este Tribunal de Contas quanto a possibilidade de transformar os fundos constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, em fontes de recursos a serem alocados nos programas e ações financiados com os recursos dos referidos fundos, assim deixando de existir as unidades orçamentárias específicas dos fundos.

Verifica-se que não foram juntados documentos aos autos.

É o relatório.

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que o consulente tem autoridade para formular questionamento a esta Corte de Contas e a indagação posta foi feita em tese, nos termos do disposto no artigo 48, caput da Lei Complementar nº 269/2007.

Segue parecer referente ao objeto indagado.

No art. 71 da Lei nº 4.320/64, o legislador definiu que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Assim, como bem lembrado pelo consulente à p. 02 TC, os fundos especiais constituem um conjunto de recursos vinculados a uma área para o cumprimento de objetivos específicos e devem estar compreendidos na Lei de Orçamento Anual – LOA (art. 2º, § 2º, inciso I da Lei nº 4.320/1964).

A forma desses recursos que constituem o fundo estarem na LOA, por sua vez, de fato não foi explicitada com precisão pelo legislador, razão porque o tema exige do intérprete das leis uma análise sistêmica, senão vejamos:

Por força do previsto no art. 37, caput da Constituição Federal, é sabido que o administrador público deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Também por força da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como "Lei de Responsabilidade Fiscal", o administrador público e os órgãos de controle devem observar, no momento de sua atuação, normas que perpassam por quatro pilares, quais sejam: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade.

É sabido que o conteúdo das peças orçamentárias não é de fácil leitura, pois tanto a sociedade em geral como os que conhecem essa *expertise* têm dificuldade em compreender 100% o que significa todos os seus números. Apresentá-los de forma didática, dividindo-os por órgãos, entidades, fundos, programas, ações, etc., visa ofertar maior publicidade e transparência ao significado desses números, e dessa forma estimular a participação da sociedade.

A transparência como princípio da gestão fiscal responsável, por sua vez, pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações, o que deve ser assegurado em todos os instrumentos de transparência relacionados no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os pareceres prévios; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Assim, transformar as unidades orçamentárias dos fundos e fundos especiais em somente fontes de recursos de diversos programas vai de encontro aos princípios constitucional e infraconstitucional da publicidade e transparência, o que certamente constitui óbice à atuação do administrador público.

Na realidade, a intenção do consulente de transformar uma unidade orçamentária *em fonte de recurso a serem alocadas nos programas e ações financiados pelos recursos dos referidos fundos (palavras suas)* significa extinguir as unidades orçamentárias dos fundos e fundos especiais e inserir seus programas e ações nas respectivas unidades orçamentárias a que são ligados. Assim, se forem programas exclusivamente previstos nos fundos, passariam a estar relacionados apenas na unidade orçamentária geral. Ou se os programas e ações dos fundos estivessem previstos na unidade orçamentária geral, da forma proposta pelo consulente, os recursos dos fundos ficariam embaralhados com os demais recursos dos programas e ações. Em qualquer situação, essa proposta não se harmoniza com os princípios acima citados.

Pois bem. Também com base no princípio da legalidade, da inteligência do disposto nos arts. 22, parágrafo único, 27, 28 e Anexo 6, da Lei nº 4.320/1964, verifica-se que a contabilização das unidades administrativas para efeitos orçamentários é individualizada, senão vejamos:

Art. 22. (...)

Parágrafo único: Constará da proposta orçamentária, ***para cada unidade administrativa***, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

(...)

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de ***cada unidade administrativa.***

Art. 28. As propostas ***parciais das unidades administrativas****, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:*

(...)

Anexo 6
(Da Lei nº 4.320/64)

ÓRGÃO
PROGRAMA DE TRABALHO
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Código Especificação Projetos Atividades Total

TOTAL

(grifos nossos)

E mais: no art. 50, inciso I da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, está disposto o seguinte:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – ***a disponibilidade de caixa constará de registro próprio,*** de modo que os recursos vinculados a órgão, ***fundo*** ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados ***de forma individualizada;***
(...)
(grifos nossos)

Ainda no art. 7º da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional - que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujo conteúdo é obrigatório a partir do exercício de 2003, conforme parágrafo único do art. 2º da Portaria Interministerial nº 519, de 27/11/2001 – restou definido o seguinte:

Art. 7º. A alocação dos créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita ***diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes****, ficando vedada a consignação de recursos à título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.*
(grifos nossos)

Dessa forma, é incontroverso que as propostas orçamentárias das unidades administrativas serão apresentadas em separado, e sendo os fundos unidades administrativas contábeis, a sua identificação orçamentária também deve ser feita de forma individualizada, ou seja, como unidade orçamentária responsável pela execução dos programas e ações correspondentes.

Em reforço a esse posicionamento, os autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi (Assessor Técnico e Substituto de Conselheiro, do TCE/SP, respectivamente), na obra "A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal", da Editora NDJ, 2005, à p. 191, expondo sobre os fundos com e sem recursos, afirmam:

(...)

Dito de outra maneira, as gestões administrativas, por uma razão ou outra, constituem fundos desprovidos de seu principal trunfo, a autonomia financeira. Destarte, Fundos de Solidariedade, do Desporto Amador, de Combate ao Entorpecente pontificam na Administração dependendo, quase que inteiramente, das prioridades conjunturais do gestor ora no poder. O trabalho desses fundos poderia ser normalmente desempenhado por unidade orçamentária já antes constituída, o que facilitaria, sobre maneira, o trabalho da Contabilidade, do controle interno e dos Tribunais de Contas, além de não comprometer os valores residuais que, mediante lei, pertencem a esses fundos.

(...)

(grifos nossos)

Esclarece-se que a exigência do registro orçamentário e contábil de forma individualizada, atrelado a uma unidade orçamentária, não significa que é imposto à Administração Pública organizar seus fundos e fundos especiais de forma descentralizada, ou seja, com personalidade jurídica própria, o que sem dúvida é uma opção do administrador público, pois o que se orienta neste parecer é tão somente proceder a contabilização das receitas e despesas dos fundos de maneira individualizada, aparecendo nas Contas Anuais e Balancetes auditados pelo controle externo.

Entende-se que o registro das receitas dos fundos e fundos especiais apenas vinculando-os a uma fonte e não a unidade orçamentária individualizada diminui a visibilidade desses recursos, conseqüentemente, dificulta o controle, em especial, o controle social das ações executadas, inclusive quanto a viabilidade da existência do fundo.

De todo o exposto, com base nos princípios da publicidade, transparência e legalidade, entende-se que a apresentação das receitas dos fundos e fundos especiais da Administração Pública na LOA deve ser feita de forma individualizada, por meio de unidade orçamentária específica, a fim de dar transparência à previsão desses recursos para a sociedade em geral. Frisa-se, por fim, que mudanças são bem-vindas, especialmente se amparadas em lei (sentido *lato sensu*), no entanto, essas devem valorizar e incentivar o controle, resultando em mais transparência das informações relevantes à sociedade, e não o contrário.

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

Resolução de Consulta nº 38/2008. Planejamento. LOA. Fundos e Fundos especiais devem ser previstos nas peças orçamentárias de forma individualizada.

Contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública.

É o parecer que S.M.J. se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 07 de agosto de 2008.

Beísa Corbelino Biancardini Mühl
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 3.629/2008

Trata-se o presente processo de consulta formulada pelo Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, que solicita orientação quanto à possibilidade de transformar os fundos constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, em fontes de recursos a serem alocados nos programas e ações

financiados com os recursos dos referidos fundos, assim deixando de existir as unidades orçamentárias específicas dos fundos.

Entre as competências constitucionais do TCE, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, às fls. 04/09/TC, manifesta sobre o tema, trazendo amplo debate doutrinário sobre o assunto e finaliza concluindo que:

"Contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública."

Do cotejo dos autos, verifica-se que os requisitos para o recebimento e processamento desta consulta foram preenchidos, quais sejam:

1. **autoridade competente ou pessoa legítima:** (prefeitos e vice-prefeitos municipais; presidentes e vereadores de Câmaras Municipais; secretários municipais; presidentes de comissões técnicas ou de inquéritos das Câmaras Municipais; diretor presidente ou titular de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas ou mantidas pelo município e gestores de fundos especiais.

2. **dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria da competência** deste Tribunal de Contas e na forma estabelecida no Regimento Interno.

3. **a consulta foi formulada em tese**, tendo a resposta caráter normativo e constituindo-se pré-julgamento de tese, mas não de fato e caso concreto.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04/09, recomendando-se a remessa de sua cópia ao Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 09 de setembro de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Síntese de Voto

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho o Parecer ministerial nº 3.629/2008 (fls. 11 e 12-TC), da lavra do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César e voto pela inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal, cujo teor deverá servir de resposta ao consulente:

"Resolução de Consulta nº /2008. Planejamento. LOA. Fundos e Fundos especiais devem ser previstos nas peças orçamentárias de forma individualizada.

Contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública."

Voto, ainda, pela remessa ao consulente de fotocópia dos Pareceres de fls. 04 a 09-TC e 11 e 12-TC, bem como do inteiro teor desta manifestação.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 12 de setembro de 2008.

Conselheiro José Carlos Novelli
Relator

Razões do Voto

Preliminarmente cumpre salientar que a presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade exigidos pelo artigo 48, da Lei Orgânica 269/2007 c/c o artigo 232, do Regimento Interno desta Corte.

No que tange ao questionamento formulado, tal como posto pela Consultoria Técnica, entendo que não é permitido transformar os fundos constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA, em fontes de recursos a serem alocados nos programas e ações financiados com os recursos dos referidos fundos, deixando de existir, assim, as unidades orçamentárias específicas dos fundos.

Com base nos princípios da publicidade, transparência e legitimidade, entendo que a apresentação das receitas dos fundos e fundos especiais da Administração Pública na Lei Orçamentária Anual – LOA deve ser feita de forma individualizada, por meio de unidade orçamentária específica, a fim de dar transparência à previsão desses recursos para a sociedade em geral.

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho o Parecer ministerial nº 3.629/2008 (fls. 11 e 12-TC), da lavra do Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César e voto pela inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal:

"Resolução de Consulta nº 38/2008. Planejamento. LOA. Fundos e Fundos especiais devem ser previstos nas peças orçamentárias de forma individualizada.

Contraria os princípios da publicidade, transparência e legalidade deixar de prever os fundos e fundos especiais como unidades orçamentárias no orçamento anual da Administração Pública."

Voto, ainda, pela remessa ao consulente de fotocópia dos Pareceres de fls. 04 a 09-TC e 11 e 12-TC, bem como do inteiro teor desta manifestação.

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 12 de setembro de 2008.

Conselheiro José Carlos Novelli
Relator

Emprego em consórcio é celetista

"Os institutos da estabilidade e efetividade são peculiares aos servidores estatutários, não sendo atribuídos ao empregado público ainda que tenha sido aprovado em concurso."

Cons. José Carlos Novelli

Respondendo à consulta formulada pelo presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Arinos, Oscar Martins Bezerra, o Tribunal de Contas aprovou o entendimento de que os empregados de consórcios revestidos de personalidade jurídica de direito público e também os de direito privado não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal.

O posicionamento exarado pelo TCE foi relatado pelo conselheiro José Carlos Novelli. Em seu voto, o relator destaca que o vínculo dessa categoria é de natureza celetista, devendo sua admissão ser precedida de processo seletivo e a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS).

Orienta, ainda, que o consórcio poderá também ser integrado por pessoal cedido pelos entes consorciados, mantendo-se, nesse caso, o vínculo de origem. No protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados, deve constar cláusula específica sobre o número de empregos, a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Resolução de Consulta nº 29/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 17.554-4/2007.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com os Pareceres nºs 1.160/2008 e 1.702/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder à autoridade consulente a título de orientação, nos seguintes termos: **1)** o pessoal contratado pelos consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade previstas no artigo 41 da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/1998. O vínculo desse pessoal é de natureza celetista, pelo que assumem a figura jurídica de empregados públicos (artigo 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005), cuja admissão deverá ser precedida de processo seletivo, tal qual previsto no artigo 37, inciso II da Carta da República e, a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS); **2)** poderá, ainda, o consórcio ser integrado por pessoal cedido pelos entes consorciados, mantendo-se, nesse caso, o vínculo de origem (artigo 22, § 1º e artigo 29, § 2º, ambos do Decreto Presidencial nº 6.017/2007; e **3)** deve-se fazer constar cláusula específica no protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados, sobre o número de empregados, a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos exatos termos do artigo 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005 e artigo 22 da Lei nº 6.017/2007; **4)** quanto ao segundo questionamento acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejulgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006, o qual es-

tabelece que a Administração Pública deve se pautar na Lei nº 8.666/93 para efetuar contratação de serviços eventuais de natureza técnico-profissional-especializada ofertados por profissionais com profissão regulamentada. Remeta-se ao consulente fotocópia do inteiro teor do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, para conhecimento. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Valter Albano, Alencar Soares e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Relatório

Trata-se de consulta subscrita pelo presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Arinos, Sr. Oscar Martins Bezerra, formulada nos seguintes termos:

a) A forma de admissão dos funcionários do Consórcio Público de Direito Público é o Concurso Público regido pela CLT. Isso significa dizer que os funcionários que forem admitidos por concurso público não irão adquirir estabilidade e efetividade em seus cargos?

b) As especialidades médicas são alteradas a cada pactuação, conforme a necessidade de cada ente consorciado. O Consórcio Público pode fazer licitação para a contratação de prestação de serviço das especialidades médicas pactuadas, ou esses profissionais também deverão ser admitidos sob a forma de concurso público?

A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº. 009/2008, às fls. 04 a 12TC, manifesta-se com relação à primeira indagação no sentido de que, no caso de Consórcio Público de direito público, os servidores deverão ser contratados sob o regime jurídico estatutário, e deverá a Administração Pública aguardar a manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal quanto aos contratos celetistas celebrados antes de 14/08/07.

Acrescenta que, diante da jurisprudência sumulada em outros Tribunais Superiores, os servidores celetistas que exercem suas atividades nas autarquias e fundações públicas são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal; contudo, será reformado este entendimento caso a Suprema Corte decida em sentido diverso.

Sugere, ainda, alteração do verbete constante da Consolidação de Entendimentos Técnicos, representado pelo Acórdão nº 466/2004.

No tocante ao segundo questionamento, informa que existe prejulgado nesta Corte, o Acórdão nº 100/2006, o qual responde com clareza acerca da indagação.

Em face dos questionamentos levantados por esta Relatoria, os autos foram restituídos àquela Consultoria por meio do despacho exarado à fl. 17-TC para esclarecimentos necessários acerca do que segue:

a) a qual ente público federado seria vinculado o consórcio para o fim específico de recolhimento dos encargos previdenciários?

b) na eventualidade de ser o consórcio extinto, qual a destinação a ser dada aos servidores estatutários estáveis?

Após reexame, a Consultoria Técnica informa que em razão da suspensão da eficácia do artigo 39 da Constituição Federal, realizada por decisão liminar na Adin n° 2.135, e em razão das repercussões e controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, entende ser mais prudente orientar os jurisdicionados no seguinte sentido:

1) Até a decisão de mérito da ADIN n° 2.135, recomendar que os consórcios públicos de direito público não criem cargos ou empregos públicos, bem como se abstenham de realizar concurso para o provimento daquelas vagas já existentes.

2) Para suprir a carência de pessoal, recomenda que os servidores efetivos pertencentes aos quadros dos entes da Federação consorciados sejam cedidos, com ônus, aos consórcios públicos. Neste caso, os recolhimentos previdenciários devem ser feitos pelo Consórcio Público e repassados ao Regime Próprio de Previdência ou o Regime Geral, quando for o caso.

Entende, também, que no caso de servidor cedido ao consórcio público sem ônus para o órgão de origem, o recolhimento previdenciário deverá ser feitos pelo próprio consórcio. Já com os profissionais contratados temporariamente, o recolhimento deverá ser feito ao Regime Geral de Previdência pelo Consórcio Público.

Quanto à destinação dos servidores estáveis caso o consórcio público seja extinto, a Consultoria Técnica ressalta que os municípios devem elaborar, de forma minuciosa, o protocolo de intenções, regulamentando a destinação dos servidores estatutários quando houver retirada de ente consorciado ou extinção do Consórcio Público.

Por meio dos Pareceres nºs. 1.160/2008 (fls. 14 a 16-TC) e 1.702/2008 (fls. 22 a 23-TC), a Procuradoria de Justiça junto a esta Corte ratifica o entendimento esposado pelo órgão técnico.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 009/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Oscar Martins Bezerra, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Arinos, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico acerca dos seguintes questionamentos:

- A forma de admissão dos funcionários do Consórcio Público de Direito Público é o Concurso Público regido pela CLT. Isso significa dizer que os funcionários que forem admitidos por concurso público não irão adquirir estabilidade e efetividade em seus cargos?

- As especialidades Médicas são alteradas a cada pactuação, conforme a necessidade de cada ente consorciado. O Consórcio Público pode fazer licitação para a contratação de prestação de serviço das especialidades médicas pactuadas, ou esses profissionais também deverão ser admitidos sob a forma de concurso público?

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar n° 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Passa-se ao parecer.

A Lei nº 11.107/2005 traçou normas gerais de contratação de consórcios públicos, sendo válida para todos os entes federados.

Ao tratar do regime jurídico dos consórcios, a Lei assim dispõe:

> ***Art. 6º.*** O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:
> I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público;
> II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.
> **§1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.**
> §2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e **admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.**

O Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei sobre Consórcios Públicos, assim define:

> ***Art. 2º.*** Para fins deste Decreto, consideram-se:
> I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107 de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive na realização de objetivos de **natureza autárquica**, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Desta forma, os entes da Federação consorciados poderão assumir personalidade de direito público ou privado. No caso do consórcio revestir-se de personalidade jurídica de direito público, os servidores poderão ser estatutários ou celetistas, conforme dispuser a legislação específica do consórcio.

Caso o consórcio público possua personalidade jurídica de direito privado, a Consolidação das Leis Trabalhistas regerá as suas relações empregatícias, devendo-se observar as normas de direito público no que tange à admissão de servidores, ou seja, o acesso ao emprego público deve ser feito por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme consta do §2º do art. 6º.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a possibilidade da existência de pluralidade de regimes jurídicos de servidores a partir da publicação da decisão liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135 no Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

Em conclusão de julgamento, o Tribunal deferiu parcialmente medida liminar em ação direta ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, e pelo Partido Socialista do Brasil - PSB, **para suspender a vigência do art. 39, caput, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19/98 (...), mantida sua redação original, que dispõe sobre a instituição do regime jurídico único dos servidores públicos** (...). Entendeu-se caracterizada a aparente violação ao § 2º do art. 60 da CF (...), uma vez que o Plenário da Câmara dos Deputados mantivera, em primeiro turno, a redação original do caput do art. 39, e a comissão especial, incumbida de dar nova redação à proposta de emenda constitucional, suprimira o dispositivo, colocando, em seu lugar, a norma relativa ao § 2º, que havia sido aprovada em primeiro turno. Esclareceu-se que a decisão terá efeitos ex nunc, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. (ADI 2.135-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-8-07, Informativo 474) *grifamos*

Desta forma, a partir desta decisão, só é possível a existência de regime jurídico estatutário, devendo, no entanto, manter o regime jurídico celetista para aquelas contratações efetuadas antes da publicação do julgado acima, ou seja, 14.08.2007, data da publicação da referida decisão, de acordo com a página do Supremo Tribunal Federal na internet, até que a Suprema Corte do país julgue em definitivo a questão.

A resposta da consulta considerará a existência dos dois regimes jurídicos, salientando que não é mais admitida a contratação de pessoal sob o regime jurídico de direito privado, ou seja, celetista.

Além disso, uma vez que a consulta versa sobre estabilidade e efetividade dos servidores públicos dos consórcios públicos de direito público, a análise das indagações será restritas a essas associações públicas.

É necessário esclarecer a diferença entre estabilidade e efetividade dos cargos públicos. A efetividade, conforme consta do Vocabulário Jurídico De Plácido e Silva, "na terminologia do Direito Administrativo, opondo-se à *inatividade e interinidade,* quer significar a qualidade ou caráter da função que é *permanente e está sendo exercida".*

Estabilidade, segundo Cretella Júnior, "refere-se ao servidor público que, preenchendo os requisitos legais e estatutários, não pode perder o cargo", exceto pelas formas previstas na Constituição Federal.

Sobre esse assunto leciona José Afonso da Silva: "estabilidade significa que o servidor não pode ser demitido sem processo administrativo ou judicial; é uma garantia constitucional do funcionário; é vínculo ao serviço público, não ao cargo. A efetividade é vínculo do funcionário ao cargo: diz respeito à titularidade de atribuições de responsabilidades específicas de um cargo".

Ainda quanto à estabilidade, a regra geral em vigor é que os servidores públicos, detentores de cargos públicos, após três anos de efetivo exercício e aprovados no estágio probatório, adquirirão estabilidade, só podendo ser desconsiderada nos casos expressamente previstos no corpo da CF/1988 (art. 41).

Ressalte-se que tal garantia se restringe aos cargos de provimento efetivo, ou seja, aqueles que exigem a submissão a processo seletivo para o seu preenchimento. Por sua própria natureza, os cargos de nomeação e exoneração ad nutum, também chamados em comissão, não são alcançados por tal previsão constitucional. Vejamos os dispositivos previstos na Constituição Federal que tratam do assunto:

> ***Art. 41.*** São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
> § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
> I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.
§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.
§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Assim, observando o texto constitucional, infere-se que os servidores detentores de cargo público são efetivos e poderão obter a estabilidade, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo citado.

A dúvida permanece quanto à estabilidade dos servidores celetistas, detentores, portanto, de emprego público, quando contratados antes de 14.08.2007, pois, como já fora visto, depois desta data não é mais possível a contratação de servidores sob o regime jurídico celetista. Como ainda existem servidores com contratos anteriores à decisão liminar do STF, também se analisa esta situação.

Antes dessa decisão do STF, o TST se manifestou, por meio da Súmula 390, sobre a estabilidade dos servidores contratados sob o regime jurídico celetista. Vejamos:

Súmula nº 390 - TST - Estabilidade - Celetista - Administração Direta, Autárquica ou Fundacional - Empregado de Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

O consórcio público, conforme dicção do Decreto regulamentador nº 6.017, de 2007 possui natureza autárquica e, de acordo com a Súmula acima, seus servidores podem adquirir a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal.

Como os empregados públicos de entidades autárquicas exercem a função em caráter permanente (pois não o fazem temporariamente ou interinamente), são efetivos e podem adquirir estabilidade desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei Maior.

Daí se infere que só poderão perder o cargo ou emprego na forma prevista no §1º do art.41. Vejamos:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa

Em resumo e respondendo ao primeiro questionamento, em se tratando de consórcio público de direito público, os servidores devem ser contratados sob o regime jurídico estatutário, devendo a Administração Pública aguardar a manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal quanto aos contratos celetistas celebrados antes de 14.08.2007, a fim de conferir-lhes as conseqüências definitivas determinadas pelo STF sobre esta questão.

No entanto, diante da jurisprudência sumulada em outros Tribunais Superiores, entendemos que os servidores celetistas que exercem suas atividades nas autarquias e fundações públicas são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, devendo, contudo, ser reformado este entendimento caso a Suprema Corte julgar em sentido diverso, posto que o entendimento do STF tem efeitos *erga omnes* e vincula a Administração Pública.

Na oportunidade sugerimos a alteração do seguinte verbete constante da Consolidação de Entendimentos Técnicos:

Acórdão nº 466/2004. Pessoal. Regime de trabalho. Vedação ao enquadramento de empregados públicos em cargos de provimento efetivo. O enquadramento de empregado público em cargo de provimento efetivo é inconstitucional, já que a investidura depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Para fazer constar a seguinte redação:

Acórdão nº 466/2004. Alterado parcialmente pelo Acórdão nº ... **Pessoal. Regime de trabalho. Vedação ao enquadramento de empregados públicos em cargos de provimento efetivo.** O enquadramento de empregado público contratado sem o devido processo seletivo em cargo de provimento efetivo é inconstitucional, já que a investidura depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

A segunda indagação versa sobre a possibilidade de realização de processo licitatório para contratação de médicos especialistas, tendo em vista que as necessidades dos municípios são alteradas a cada pactuação, ou se somente é possível admitir médicos por meio de concurso público.

Há vários Acórdãos do Tribunal de Contas que tratam do assunto e, nos moldes do art. 238 da Resolução nº 14/2007, são considerados prejulgados de tese.

Vejamos os acórdãos que tratam de concurso público, contratação temporária e processo licitatório que mais se afinam com a indagação formulada:

Acórdão nº 1.582/2001. Pessoal. Admissão. Realização de concurso público. Faculdade de contratação temporária nos casos estabelecidos em lei.

A Constituição Federal, no inciso II do artigo 37, determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. O inciso IX do mesmo artigo faculta a contratação por tempo determinado, desde que haja lei municipal regulando essa contratação.

Acórdão nº 100/2006. Pessoal. Admissão. Profissionais com profissão regulamentada. Atividades permanentes – concurso público. Serviços técnico-profissionais especializados - necessidade de licitação prévia.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os serviços públicos de natureza permanente devem ser executados por pessoal aprovado em concurso público, prevendo a possibilidade de contratação temporária em casos de urgência e interesse público relevantes. Porém, para a contratação de serviços eventuais de natureza técnica – profissional- especializada, ofertados por profissionais com profissão regulamentada, a Administração Pública deve se pautar na Lei 8.666/93, que institui as normas para as contratações de serviços, dentre outras. Nesses casos, excetuados os casos de dispensa previstos no referido diploma legal, há necessidade da realização de processo licitatório, mesmo que seja para concluir pela sua inexigibilidade.

Acórdão nº 1.784/2006. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Possibilidade, atendidas as condições. A contratação temporária de pessoal só é justificada para atender às demandas de excepcional interesse público, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime de elaboração de certame público).

Acórdão nº 947/2007. Pessoal. Admissão. Profissionais especializados. Atividades permanentes – concurso público. Serviços eventuais e não permanentes - necessidade de licitação prévia.

A administração pública deve, obrigatoriamente, contratar mediante processo licitatório quando os serviços a serem desempenhados por profissionais especializados forem eventuais e não permanentes ou quando o contratado for pessoa jurídica. No caso de serviços permanentes, deve o gestor público prever tal carreira em seu quadro de pessoal e realizar concurso público, devendo ser observadas as exceções previstas em lei.

Entende-se que o Acórdão nº 100/2006 responde com clareza o questionamento formulado, cabendo ressaltar que o ente público deve comprovar que os serviços a serem contratados por processo licitatório são incomuns e temporários e, portanto, não é razoável exigir a elaboração de concurso público, nem de processo seletivo simplificado que justifique a contratação deste médico especialista.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 10 de fevereiro de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Volmar Bucco Júnior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação em Substituição Legal

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe

Parecer da Consultoria Técnica nº 032/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Retornam os autos a esta Consultoria Técnica para uma análise mais detida sobre os seguintes pontos elencados pelo Conselheiro Relator:

a) a qual ente público federado seria vinculado o consórcio para o fim específico de recolhimento dos encargos previdenciários?

b) na eventualidade de ser o consórcio extinto, qual a destinação a ser dada aos servidores estatutários estáveis?

Primeiramente, é oportuno destacar que, após vários questionamentos formulados a esta Consultoria Técnica sobre a suspensão da eficácia do art. 39 da Constituição Federal, feita por decisão liminar na Adin nº 2.135, e, diante de todas as repercussões deste tema na Administração Pública, bem como das controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, entendemos ser mais prudente orientar os jurisdicionados no seguinte sentido:

1) Até a decisão de mérito da Adin nº 2.135, recomendar que os consórcios públicos de direito público não criem cargos ou empregos públicos, bem como se abstenham de realizar concurso para o provimento daquelas vagas já existentes.

2) Para suprir a carência de pessoal, recomendar que os servidores efetivos pertencentes aos quadros dos entes da Federação consorciados sejam cedidos, com ônus, aos consórcios públicos. Neste caso, os recolhimentos previdenciários devem ser feitos pelo Consórcio Público e repassados ao Regime Próprio de Previdência ou ao Regime Geral, quando for o caso.

Sobre a cessão de servidores, é oportuno destacar o art.23 do Decreto nº 6.017/2007.

> ***Art. 23.*** Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.
> § 1o Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.
> § 2o O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1o deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.
> § 3o Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

Assim, é legal e recomendável a cessão de servidores dos entes consorciados para compor os quadros de pessoal dos consórcios públicos.

É possível, também, que os profissionais sejam admitidos por meio de contrato temporário, após a submissão a processo seletivo, conforme já decidiu o Tribunal de Contas no Acórdão nº 1.784/2006.

Acórdão nº 1.784/2006. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Necessidade de lei autorizativa prévia, com conteúdo mínimo. Previamente à contratação temporária de pessoal, o Município deverá aprovar lei que disciplinará, entre outros aspectos, as condições de seleção, contratação, direitos e deveres, carga horária, prazo da contratação e remuneração.

Acórdão nº 1.784/2006. Pessoal. Admissão. Contratação temporária. Processo seletivo. Sujeição aos princípios da publicidade e impessoalidade. O processo seletivo para contratação temporária de pessoal deverá ser amplamente divulgado, obedecendo aos princípios da publicidade e impessoalidade.

Após esta consideração inicial, passa-se a responder os pontos levantados pelo Exmo. Relator.

No que concerne à primeira indagação, informamos que este assunto foi objeto de consulta recente neste Tribunal (Processo nº 4.462-8/2008) e ainda está sendo analisado, de forma detida, por esta Consultoria Técnica.

No entanto e diante das recomendações acima expostas, entende-se que no caso de servidor cedido ao consórcio público, sem ônus para o órgão de origem, os recolhimentos previdenciários devem ser feitos pelo próprio consórcio. Já com os profissio-

nais contratados temporariamente, o recolhimento deve ser feito ao Regime Geral de Previdência pelo Consórcio Público.

A segunda indagação versa sobre a destinação dos servidores estáveis, caso o consórcio público seja extinto.

É necessário ressaltar que os municípios devem elaborar, de forma minuciosa, o protocolo de intenções, regulamentando a destinação dos servidores estatutários quando houver retirada de ente consorciado ou extinção do consórcio público.

Enquanto o Supremo Tribunal Federal não julgar o mérito da Adin 2.135, recomenda-se que os gestores dos Consórcios Públicos não realizem concurso público, mas componham o quadro de pessoal com servidores cedidos dos municípios ou realizem processo seletivo simplificado para contratar temporariamente os profissionais.

Cuiabá-MT, 1º de abril de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Volmar Bucco Júnior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação – em substituição

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 1.702/2008

A presente consulta, formulada pelo Sr. Oscar Martins Bezerra, presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale dos Arinos objetiva dessa Casa a emissão de parecer sobre a efetividade e estabilidade de funcionários do Consórcio Público de Saúde, bem como a forma de contratação de médicos especialistas.

A Consultoria Técnica desta Casa, às fls. 04/12, analisou o objeto da consulta em parecer de nº 009/CT/2008.

Em nossa primeira manifestação de fls.14/16 ratificamos a informação da Consultoria Técnica e opinamos pelo reconhecimento da estabilidade dos servidores de Consórcio Público de natureza pública contratados pelo regime celetista ou estatutário até decisão definitiva da Corte Judicial Suprema.

Em despacho de fls.17 o Exmo. Cons. Relator requereu novos esclarecimentos quanto à vinculação do consórcio para fim de recolhimento previdenciário e sobre a destinação dos servidores estáveis no caso de extinção do consórcio.

Atendendo à solicitação de fls.17 a Consultoria Técnica recomenda aos Consórcios de Direito Público que não criem cargos ou empregos, bem como não promovam concurso até a decisão definitiva da Adin nº 2135, devendo estes, durante esse período, requerer a cedência de funcionários efetivos do quadro dos entes consorciados ou promover a contratação temporária através de processo seletivo simplificado.

Informa aquela equipe ainda que se encontra analisando, nos autos de nº 4462-8/08, questões relativas ao recolhimento previdenciário de servidores consorciados, não tendo posicionamento definitivo sobre o assunto; por outro lado esclarece que, nos casos acima devem os consórcios recolher os encargos previdenciários ao regime próprio de previdência, no caso de cedência de servidores efetivos, e ao regime geral de previdência aos contratados temporariamente.

Quanto à destinação de servidores estáveis, no caso de ocorrer a extinção do Consórcio, esclarece a Consultoria que cabe ao Município regulamentar o assunto em protocolo de intenções.

Retornam os autos a esta Procuradoria.

Ratificamos nossa informação de fls. 14/16, bem como o laborioso parecer técnico desta Casa, fls.18/20, devendo os autos serem julgados em seus termos.

É o Parecer.

Cuiabá, 13 de abril de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Declaração do Voto

Preliminarmente, conheço da presente consulta, uma vez que formulada em tese sobre matéria de competência desta Corte e subscrita por autoridade legítima, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 232 e incisos da Resolução nº 14/2007, preenchendo na íntegra os requisitos de admissibilidade.

Indaga-se acerca da efetividade e estabilidade de funcionários do Consórcio Público admitidos por meio de concurso, bem como a forma de contratação de médicos especialistas.

Inicialmente, entendo indispensável, dada a atualidade do tema, uma pequena abordagem sobre o fenômeno administrativo "consórcios públicos".

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, os consórcios públicos passaram a ter previsão nos termos e limites da redação do art. 241 da Constituição Federal, in verbis:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, disciplinarão por meio de leis os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Logo, com a inserção deste comando na Lei Maior, os consórcios públicos adquiriram normatização constitucional e regulamentação por meio da edição da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e pelo Decreto Presidencial Regulamentar nº 6.017/2007.

A Lei 11.107/2005 dispôs da seguinte forma:

***"Art.6º** – O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:*
I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;,
II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.
§ 1º – O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.
[...]"

O referido Decreto assim define:

***"Art. 2º**- [...]*
I- consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107 de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive na realização de objetivos de natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos."

Disso decorre que o chamado consórcio público passa a fazer parte da administração indireta, já que é instituído com personalidade jurídica própria.

Tal personalidade jurídica se configura como associação, podendo esta ser de direito público ou de direito privado.

Feita esta análise preliminar, passo, então, aos questionamentos suscitados pelo consulente.

Dispõe o art. 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005, que o protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados deve estabelecer o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Os entes públicos consorciados poderão também ceder servidores aos consórcios, na forma e condições da legislação de cada um. Tais servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhes sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público (art. 23, "caput" e § 1º, do Decreto Presidencial nº 6.017/2007).

De acordo com a administrativista Odete Medauar, a Lei 11.107/2005 estabelece que o vínculo do pessoal que prestará serviços habituais ao consórcio público será de natureza celetista, pois o inciso IX do art. 4º, refere-se a empregos públicos.

Declara, ainda, que essa determinação valerá tanto para os consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como para aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado).

Neste caso, os empregados públicos dos consórcios (exceto os servidores cedidos), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade, institutos previstos aos "servidores estatutários", que dependem da existência de cargos criados por lei, cuja investidura se dá por meio de aprovação

em concurso de provas ou de provas e títulos, de acordo com a complexidade do cargo ou emprego (art. 37, II da CF).

A previsão dos contratos dos consórcios públicos de que o provimento dos seus cargos se dará por intermédio de concurso público não conduz, exatamente, na aquisição por seus empregados da efetividade ou da estabilidade previstas para os servidores ou empregados públicos, como já dito alhures.

O concurso público referido nada mais é do que um certame público, com regras pre-estabelecidas, visando à seleção de pessoas para a contratação pelo consórcio, evitando-se os apadrinhamentos e as contratações dirigidas.

Tal providência é necessária porque os consórcios estão subordinados aos princípios norteadores da administração pública, tais como legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, sejam eles pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, conforme se depreende da seguinte lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Do exposto decorre que o chamado consórcio público passa a constituir-se em nova espécie de entidade da Administração Indireta de todos os entes federados que dele participarem. Embora o art. 6º só faça essa previsão com relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada."

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou por meio da Decisão nº 395/2006, proferida em sede de consulta, a qual diz:
"[...]
c) as vagas a serem preenchidas através da contratação de empregados públicos, precedida de aprovação em concurso público (art. 37, inciso II, da CF), sob o regime celetista, não adquirindo o contratado a estabilidade a que se refere o art. 41 da CF, com redação da EC n. 19, de 1998, devendo constar cláusula específica no protocolo de intenções sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados, nos termos do inciso IX, do art. 4º da Lei nº 11.107, de 2005, observado o art. 6º, § 2º, da Lei, prevendo, ainda, as hipóteses de rescisão do contrato, além daquelas definidas pela CLT.
[...]"

Por sua vez, os arts. 22 e 23 do Decreto Federal nº 6.017/2007, ao disciplinarem a questão dos "servidores" dos consórcios, somente fizeram alusão a empregos públicos e à cessão de servidores, mesmo porque, sob o prisma do princípio da razoabilidade, seria inviável disciplinar a questão previdenciária acaso se admitisse o regime estatutário no âmbito da entidade consórcio público, sobretudo por ocasião da sua dissolução. Qual Município iria arcar com os ônus da relação estatutária, na medida em que os servidores teriam direito à estabilidade? Tal questão, por si só, inviabiliza a adoção deste regime jurídico.

A mesma dificuldade não emerge do regime celetista ou em decorrência da cessão de servidores. Na primeira hipótese, a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS) e, ocorrendo a extinção do consórcio, haverá a rescisão do contrato de trabalho, segundo as regras da CLT. Na segunda hipótese, findando o consórcio, cada servidor retornará para o órgão de origem, o qual permaneceu, no período da cessão, responsável pelos encargos inerentes ao regime estatutário.

Impõe-se trazer à baila, ainda, a Resolução nº 02/2004 deste Tribunal, que dispõe *sobre a prestação de contas das associações civis, sem fins lucrativos, responsáveis pela gestão dos Consórcios Intermunicipais de Saúde,* cujo anexo único, ao traçar normas gerais sobre os consórcios, prevê que o seu pessoal poderá ser cedido pelos municípios partícipes, contratado por meio de concurso público ou processo seletivo simplificado, sendo que nestas últimas hipóteses será observado o regime celetista, com vinculação ao Regime Geral de Previdência Social. Embora a citada Resolução seja anterior à edição da Lei nº 11.107/2005, não foi por esta revogada, mas sim recepcionada, na medida em que não se observa, sobretudo no que tange ao ingresso de pessoal, conflito entre os dispositivos dos mencionados diplomas legais.

Assim, os institutos da estabilidade e efetividade são peculiares aos servidores estatutários, não sendo atribuídos ao empregado público ainda que tenha sido aprovado em concurso, ou seja, a aprovação em certame não rende ensejo à aquisição dos referidos institutos. O concurso, nesse caso, tem o condão de selecionar os melhores candidatos para a contratação trabalhista, observados os princípios da administração pública, tais como legalidade, pu-

blicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Cumpre esclarecer que a liminar na ADIN 2.135-4 do Supremo Tribunal Federal, ao suspender a eficácia da nova redação do art. 39, caput, da Constituição Federal, dada pela EC n° 19/98, a qual suprimiu o regime jurídico único em oposição à redação original que o impunha, não alcança os contratos celebrados pelos consórcios públicos. Estes compõem a Administração Indireta e não foram indicados pelo aludido dispositivo constitucional em quaisquer de suas redações para obrigar a contratação por meio do regime estatutário, pois mesmo possuindo natureza autárquica em seu funcionamento, um consórcio público não é uma autarquia, mas uma associação.

Quanto ao segundo questionamento, acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejulgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006, o qual estabelece que a Administração Pública deve se pautar pela Lei nº 8.666/93 para efetuar contratação de serviços eventuais de natureza técnico-profissional-especializados por profissionais com profissão regulamentada.

Posto isto, fundamentado nas razões acima apresentadas, voto, contrariando em parte os Pareceres do Ministério Público de nºs. 1.160/2008 e 1.702/2008, no sentido de que a presente consulta seja conhecida, respondendo-se à autoridade consulente a título de orientação, nos seguintes termos:

1) o pessoal contratado pelos consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, com redação da Emenda Complementar n. 19, de 1998. O vínculo desse pessoal é de natureza celetista, pelo que assumem a figura jurídica de empregado público (art. 4º, inciso IX da Lei nº 11.107/2005), cuja admissão deverá ser precedida de processo seletivo, tal qual como previsto no art. 37, II da Carta da República e a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS);

1.2) poderá, ainda, o consórcio ser integrado por pessoal cedido pelos entes consorciados, mantendo-se, neste caso, o vínculo de origem (art. 22, § 1º e art. 29 § 2º, ambos do Decreto Presidencial nº 6.017/2007); e

1.3) deve-se fazer constar cláusula específica no protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos exatos termos do art. 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/05 e art. 22 da Lei nº 6.017/2007.

2) Quanto ao segundo questionamento acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejulgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006.

Voto, ainda, pela remessa ao consulente de fotocópia do inteiro teor deste relatório e voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 09 de julho de 2008.

Conselheiro José Carlos Novelli

Relator

Critérios para seleção de Agentes de Saúde

Os escritórios regionais de Saúde não podem selecionar Agentes Comunitários de Saúde para serem contratados pelo Município sem respaldo de um convênio com essa finalidade específica ou em lei municipal que reconheça sua legalidade.

Os testes seletivos realizados por esses escritórios somente atenderão aos critérios de seleção pública se forem realizados de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Simplificações são admissíveis desde que não comprometam a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de verificação da lisura do certame. Será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego.

Esse é, em síntese, o entendimento aprovado pelo Tribunal de Contas, em resposta a consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Sinop. O processo foi relatado pelo conselheiro Valter Albano, que apresentou manifestação em consonância com os pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público junto ao TCE-MT.

"O processo seletivo previsto no artigo 198, § 4º da Constituição da República, terá de apresentar características similares às de um concurso público."

Cons. Valter Albano

Resolução de Consulta nº 48/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.994-5/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, de acordo com o Parecer nº 3.460/2008 da Procuradoria de Justiça, e com fundamento nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **1)** a certificação da existência de anterior processo de seleção pública para contratação de Agentes Comunitários de Saúde dar-se-á mediante comprovação de que a seleção pública foi realizada em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República; **2)** os editais dos processos seletivos não publicados são inválidos para fins de certificação, por contrariar os princípios estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República; **3)** o Escritório Regional de Saúde não pode selecionar Agentes Comunitários de Saúde para serem contratados pelo Município sem estar respaldado em um convênio com essa finalidade específica ou em lei municipal que reconheça sua legalidade, sob pena de contrariar a autonomia do ente federado disposta no artigo 18 da Constituição da República, e nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 11.350, de 2006. Os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso só atenderão aos critérios de seleção pública se realizados de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República; **4)** o processo seletivo público previsto no artigo 198, § 4º da Constituição da República, terá de apresentar características similares às de um concurso público, sendo que simplificações são admissíveis desde que não comprometam a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de verificação da lisura do certame, e, será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem

relação com a natureza e a complexidade do emprego; **5)** o regime estatutário é exclusivo dos servidores providos por meio de concurso público, não podendo os servidores contratados migrar para esse regime, sob pena de afrontar o disposto no artigo 37, II, da Constituição da República; e, **6)** a lei federal nº 11.350/2006 não dispõe expressamente sobre o prazo de validade do processo seletivo público, contudo, por analogia, aplica-se o prazo do concurso público definido pelo artigo 37, III, da Constituição da República, que estabelece o prazo máximo de dois anos, podendo ser prorrogado uma vez por igual período. Encaminhe-se ao consulente fotocópia dos Pareceres nºs 024/CT/2008, de fls. 17 a 28-TC, e 076/CT/2008, de fls. 39 a 45-TC, ambos da Consultoria Técnica deste Tribunal, dos Pareceres Ministeriais nºs 2.223/2008, de fls. 7 a 16-TC, e 3.460/2008, de fls. 46 e 47-TC, da Resolução de Consulta nº 20/2008 e do inteiro teor do Relatório e Voto do Conselheiro Relator. Encaminhe-se, ainda, fotocópia desta decisão e da Resolução de Consulta nº 20/2008 ao Deputado Federal Valtenir Pereira. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 desta Corte de Contas.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, José Carlos Novelli, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça. Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata o processo de consulta formulada pelo prefeito municipal de Sinop, Nilson Leitão, solicitando esclarecimentos deste Tribunal acerca dos seguintes pontos:

1. Em que situação poderá se dar a certificação da existência de anterior processo de seleção pública, dos Agentes Comunitários de Saúde, nos termos do artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.350/2006, para efeito da dispensa de realização de novo processo de seleção pública, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006?

2. Poderão ser considerados para efeito de certificação os Agentes Comunitários de Saúde selecionados pelos Escritórios Regionais de Saúde, nos termos do artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.350/2006, e que foram contratados por Associação de Agentes Comunitários, mesmo que na época da contratação tenha sido ou não publicado edital?

3. No parágrafo único do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, diz o seguinte: "Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda, e a qualquer título, desempenharem as atividades de Agente Comunitário de Saúde ou de Agente de Combate às Endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do artigo 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de seleção pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação". Pergunta-se: no entendimento deste Tribunal de Contas, os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso atendem às exigências de seleção pública, previstas no dispositivo constitucional acima referido?

4. Legalmente, o que significa processo seletivo público?

5. Com relação aos Agentes Comunitários de Saúde contratados através dos testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde e que prestam serviços por intermédio de Associação de Agentes Comunitários, pergunta-se: é possível o aproveitamento desses profissionais no regime estatutário?

6. Os novos processos seletivos terão qual período de validade?

A Consultoria Técnica desta Corte, por meio do Parecer n.º 076/CT/2008, de fls. 39 a 45-TC, observa que o artigo 50 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabelece que a decisão em processos de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema.

Informa, ainda, que os questionamentos apresentados já se encontram dirimidos pela Resolução de Consulta nº 20/2008 que trata da mesma matéria.

O representante do Ministério Público que oficia junto a esta Corte de Contas, Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, mediante o Parecer n.º 3.460/2008, acolhe na íntegra o posicionamento da Consultoria Técnica e opina pela remessa das informações ao consulente.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº: 076/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta elaborada pelo Sr. Nilson Leitão, Prefeito Municipal de Sinop-MT, mediante ofício nº 088/2008, às fls. 02/03-TC, solicitando parecer deste Tribunal quanto à matéria expressa sob forma dos questionamentos abaixo transcritos:

1. *Em que situação poderá se dar a certificação da existência de anterior processo de seleção pública, dos Agentes Comunitários de Saúde, nos termos do artigo 9°, parágrafo Único, da Lei n° 11.350/2006, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, de 14 de fevereiro de 2006?*

2. *Poderão ser considerados para certificação os Agentes Comunitários de Saúde selecionados pelos Escritórios Regionais de Saúde, nos termos do artigo 9° parágrafo Único da Lei n° 11.350 /2006, e que foram contratados por Associação de Agentes Comunitários, mesmo que na época da contratação tenha sido ou não publicado edital?*

3. *No Parágrafo Único, do Artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, diz o seguinte: "Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação." Pergunta-se: no entendimento deste Tribunal de Contas, os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso atendem às exigências de seleção pública, previstas no dispositivo constitucional acima referido?*

4. *Legalmente, o que significa processo seletivo público?*

5. *Com relação aos Agentes Comunitários de Saúde contratados através dos testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde e que prestam serviços por intermédio de Associação de Agentes Comunitários, pergunta-se: é possível o aproveitamento desses profissionais, no regime estatutário?*

6. *Os novos processos seletivos terão qual período de validade?*

Insta destacar que os requisitos legitimidade e admissibilidade desta consulta foram observados, conforme disposto no art. 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução n° 14, de 2 de outubro de 2007), bem como no disciplinado pelo art. 48 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007).

Frisa-se que, de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica deste Tribunal, a *"decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema".*

Dessa forma, urge informar que os questionamentos apresentados neste processo apresentam profunda identidade com os propostos no processo 5.354-6/2007, objeto do parecer 059/CT/2007 desta Consultoria, que subsidiaram a decisão deste Egrégio Tribunal Pleno, sob forma do Acórdão nº 1.590/2007, entretanto, naquela ocasião, encontravam-se em plena eficácia as normas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que instituiu a Reforma Administrativa, permitindo o regime jurídico misto para o Poder Público.

Todavia, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4 do Supremo Tribunal Federal, de 14 de agosto de 2007, suspendeu, de forma cautelar, a aplicabilidade do caput do artigo 39, da Constituição Federal, alterado pela EC nº 19/1998. Com a retomada do texto original, que admite apenas o regime jurídico único, os dispositivos da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que tratam de contratação via regime Celetista, foram suspensos para a Administração Pública.

Evidencia-se que este Egrégio Tribunal Pleno, em consonância com as normas vigentes, respondendo ao requerimento objeto do processo nº 12.022-7/2007, também, sobre a matéria em análise, revogou o prejulgado contido no Acórdão nº 1.590/2007 (processo 5.354-6/2007) expedindo Resolução de Consulta como segue:

Resolução de Consulta nº 20/2008. Pessoal. Admissão. Forma de enquadramento de Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias. Hermenêutica: Interpretação da Constituição Federal, Emenda Constitucional nº 51/2006, Lei nº 11.350/2006 e em ADI 2135-4, em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Possibilidade excepcional de contratação temporária.

1.Admite-se o enquadramento dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias em contratos temporários, por cautela e prudência, tendo em vista a decisão liminar proferida na ADI 2135-4, pelo Supremo Tribunal Federal, publicada em 14/ 08/2007, até sua decisão final.

2. Os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias que estavam, na data de publicação da Emenda Constitucional n° 51/2006, desempenhando as funções regulamentadas para essa categoria, submetidos à seleção pública que atenderam aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devidamente certificada pela Administração Pública, podem continuar desempenhando suas atribuições na forma em que se estabeleceu o vínculo com o Poder Público.

3. Os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias que estavam, na data da publicação da Emenda Constitucional nº 51/2006, desempenhando as funções regulamentadas para essas categorias, submetidas à seleção pública ainda não certificada pela Administração, podem continuar desempenhando suas funções por meio de contratos temporários, desde que: 1) a seleção pública seja certificada; e, 2) haja lei municipal regulamentando a contratação temporária.

4. As eventuais necessidades de contratação de outros Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, devidamente justificadas, deverão ser feitas de acordo com o disposto no art. 37, inciso IX da Constituição Federal.

5. Os empregos públicos criados para Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, após 14/08/2007, não têm amparo constitucional.

Feitas essas considerações preliminares, volve-se aos questionamentos propostos:

1. Em que situação poderá se dar a certificação da existência de anterior processo de seleção pública, dos Agentes Comunitários de Saúde, nos termos do artigo 9°, parágrafo Único, da Lei n° 11.350/2006, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, de 14 de fevereiro de 2006?

A certificação quanto ao processo de seleção pública dos Agentes Comunitários de Saúde e dos de Combate a Endemias dar-se-á mediante comprovação da existência de processo de seleção pública à época da referida seleção, que, necessariamente, deve obedecer aos princípios aplicados à administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF).

Os casos de contratação efetuada antes da exigência legal de realização de processo seletivo pú-

blico serão analisados individualmente, por meio das fiscalizações deste Tribunal.

2. Poderão ser considerados para certificação os Agentes Comunitários de Saúde selecionados pelos Escritórios Regionais de Saúde, nos termos do artigo 9°, parágrafo Único, da Lei n° 11.350/2006, e que foram contratados por Associação de Agentes Comunitários, mesmo que na época da contratação tenha sido ou não publicado edital?

Reafirma-se o impositivo supra referendado da necessidade de obediência aos princípios constitucionais aplicados à administração pública (art. 37, CF).

Nesse contexto, sendo o edital o instrumento em que todas as regras do processo seletivo estão fixadas, é justo, legal e moral sua ampla divulgação, que permitirá, por seu conhecimento, a realização dos controles interno, externo e social. Portanto, os editais não publicados, por não cumprirem com os princípios constitucionais, devem ser desconsiderados.

3. No Parágrafo Único, do Artigo 2° da Emenda Constitucional n° 51, diz o seguinte: "Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda, e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação." Pergunta-se, no entendimento desse Tribunal de Contas, os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso atendem às exigências de seleção pública, previstas no dispositivo constitucional acima referido?

A princípio, os Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso integram o organograma da Secretaria de Estado de Saúde e são unidades da Administração Direta Estadual, portanto, aptos a realização de teste seletivo, que poderá ser utilizado pelo município, desde que haja prévio acordo formal entre os entes federados para tal finalidade ou que exista lei municipal autorizativa específica.

Quanto ao mérito propriamente dito, das seleções públicas realizadas pelo Escritório Regional de Saúde, entende-se que esta indagação refere-se a caso concreto, não objeto de consulta, tampouco de prejulgado (art. 48, LC nº 269/2007).

4. Legalmente, o que significa processo seletivo público?

A Constituição Federal (art. 198, § 4º) permite a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público e a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF), prescreve que o recrutamento do pessoal a ser contratado será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, prescindindo de concurso público, observando os critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo (art. 3°, § 3°, Lei nº 8.745/1993).

Nesse viés da questão, o Ministério da Saúde disponibiliza em seu endereço: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_desprec_acs.pdf> a publicação "Orientações gerais para elaboração de editais - processo seletivo público: agentes comunitários de saúde e agentes de combate às edemias", elaborada para orientar gestores do SUS na realização de Processo Seletivo Público de Combate às Endemias, discriminando todas as etapas desse processo seletivo público, desde os critérios a serem definidos, os requisitos para inscrição, o devido conteúdo do edital, bem como as condições de realização da prova, as regras para os recursos e a correta publicidade, etc., determinando que:

A operacionalização do processo seletivo público de Agentes Comunitários de Saúde e/ou Agentes de Combate às Endemias será constituído das seguintes fases:

1. *de preparação;*
2. *de mobilização;*
3. *de inscrição;*
4. *de organização das provas;*
5. *de aplicação das provas objetiva e escrita;*

6. de recebimento de recursos referentes às provas;

7. de avaliação de títulos (opcional);

8. de recebimento de recursos referentes à avaliação de títulos;

9. de classificação e publicação dos resultados da primeira etapa;

10. de realização do curso de formação;

11. de classificação e publicação dos resultados finais;

12. de contratação/provimento.

5. Com relação aos Agentes Comunitários de Saúde contratados através dos testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde e que prestam serviços por intermédio de Associação de Agentes Comunitários, pergunta-se: é possível o aproveitamento desses profissionais, no regime estatutário?

A contratação mediante regime da CLT é regida pelo Direito do Trabalho, malgrado possa ser por tempo indeterminado, trata-se de um contrato bilateral passível de rescisão por ambas as partes, a qualquer momento.

O regime estatutário ou institucional possui natureza não-contratual, onde, os cargos de provimento efetivo são estabelecidos em lei e providos mediante concurso público de provas e ou de provas e títulos. A efetividade é atributo exclusivo dos cargos providos por meio de concurso público, portanto, atributo exclusivo dos servidores regidos pelo regime estatutário.

Assim sendo, é inadmissível, legalmente, que servidores contratados no regime celetista possam, devido à suspensão da contratação por esse regime, migrar para o regime estatutário, tornando-se efetivos.

6. Os novos processos seletivos terão qual período de validade?

Uma vez que a Lei nº 11.350/2006 não dispôs expressamente sobre essa matéria, considerando-se que o processo seletivo é uma espécie do gênero concurso público, sugere-se que os novos processos seletivos sigam a mesma regra existente para o concurso, qual seja: validade de até 2 anos, prorrogável uma vez, por igual período (art. 37, III, CF).

O município pode reduzir esse prazo, com base na sua autonomia (arts. 18 e 30, I, II, CF), mas não aumentá-lo, visto o risco de contratação de pessoal sem os conhecimentos necessários à realização do serviço público, ou gastos que contrariem o princípio da economicidade e gestão responsável.

Do exposto, conclui-se que os questionamentos apresentados encontram-se dirimidos nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2008. Também, em observância ao art. 235, do Regimento Interno deste Tribunal, foi anexada cópia do aludido prejulgado de fls. 05 a 38-TC.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 24 de julho de 2008.

Renato Marçal de Mendonça
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 3.460/2008

Trata-se o presente processo de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Sinop – Nílson Leitão, por meio da qual solicita orientação sobre diversos questionamentos acerca de processo seletivo para contratação de pessoal.

Entre as competências constitucionais do TCE, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A Consultoria de Estudos Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, em segunda análise às fls. 39/45, se manifesta sobre o tema, trazendo amplo debate doutrinário sobre o assunto, trazendo, inclusive, fotocópia de prejulgado, conforme jfls. 05 a 38.

Do cotejo dos autos, verifica-se que os requisitos para o recebimento e processamento desta consulta foram preenchidos, quais sejam:

1. **autoridade competente ou pessoa legítima**: (prefeitos e vice-prefeitos municipais; presidentes e vereadores de Câmaras Municipais; secretários municipais; presidentes de comissões técnicas ou de inquéritos das Câmaras Municipais; diretor presidente ou titular de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas ou mantidas pelo município e gestores de fundos especiais.

2) **dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria da competência** deste Tribunal de Contas e na forma estabelecida no Regimento Interno.

3) **a consulta foi formulada em tese**, tendo a resposta caráter normativo e constituindo-se pré-julgamento de tese, mas não de fato e caso concreto.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 39/45, recomendando-se a remessa de cópia do processado à Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 20 de agosto de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamentos do Voto

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos, conforme o disposto no artigo 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como no disciplinado pelo artigo 48 da Lei Orgânica deste Tribunal: o consulente é autoridade legítima para apresentar questionamentos à Corte de Contas; a matéria é de competência deste Tribunal; a indagação refere-se a caso formulado em tese, com exceção da questão de número 3, formulada com base em caso concreto, contrariando os termos do art. 48 da LC n.º 269/2007.

Preliminarmente, considero necessário fazer um breve histórico do Regime Jurídico dos servidores públicos após as várias emendas constitucionais à Constituição da República de 1988.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, modificou o regime jurídico dos servidores públicos. Ao dar nova redação ao artigo 39 da Constituição da República, acabou com a imposição do regime jurídico único, permitindo a contratação de servidores pelas normas da CLT.

A Emenda Constitucional nº 51 de 2006 e a Lei Federal nº 11.350/2006, considerando a permissibilidade de duplo regime para os servidores públicos, regulamentaram a contratação dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal STF deferiu medida cautelar na ADIN nº 2135-4, suspendendo a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Com isso, o caput do artigo 39 voltou à sua redação original que dispõe sobre o Regime Jurídico Único para contratação de Servidores Públicos, vedando a contratação de servidores públicos pelo regime da CLT.

Contudo, merece especial destaque o efeito ex nunc da decisão do STF, ou seja, permanecem válidos os atos anteriormente praticados com base nas legislações editadas durante a vigência do dispositivo suspenso, até o julgamento definitivo da ADIN. Assim, continuam em plena validade os atos praticados com base na Emenda Constitucional nº 51 ,de 2006 e na Lei Federal nº 11.350, de 2006.

Esses são os fundamentos do voto.

Voto

De acordo com os fundamentos legais detalhadamente descritos nos autos pela Consultoria Técnica, e também com base na vasta legislação existente sobre o tema e acolhendo o Parecer Ministerial n.º 3.460/2008, voto no sentido de conhecer a presente consulta e no mérito em responder objetivamente ao Consulente que:

1) A certificação da existência de anterior processo de seleção pública para contratação de Agentes Comunitários de Saúde dar-se-á mediante comprovação de que a seleção pública foi realizada em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

1. Os editais dos processos seletivos não publicados são inválidos para fins de certificação, por contrariar os princípios estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República.

2. O Escritório Regional de Saúde não pode selecionar Agentes Comunitários de Saúde para serem contratados pelo Município sem estar respaldado em um convênio com essa finalidade específica ou em lei municipal que reconheça sua legalidade, sob pena de contrariar a autonomia do ente federado dispos-

ta no artigo 18 da Constituição da República. Nos termos do artigo 9º da lei federal nº 11.350 de 2006, os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso só atenderão aos critérios de seleção pública se realizados de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

3. O processo seletivo público previsto no artigo 198, § 4º da Constituição da República, terá de apresentar características similares às de um concurso público. Simplificações são admissíveis desde que não comprometam a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de verificação da lisura do certame. Será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego.

4. O regime estatutário é exclusivo dos servidores providos por meio de concurso público, não podendo os servidores contratados migrar para esse regime, sob pena de afrontar o disposto no artigo 37, II, da Constituição da República.

5. A Lei Federal nº 11.350/2006 não dispõe expressamente sobre o prazo de validade do processo seletivo público. Contudo, por analogia, aplica-se o prazo do concurso público definido pelo artigo 37, III, da Constituição da República, que estabelece o prazo máximo de dois anos, podendo ser prorrogado uma vez por igual período.

Voto, também, em atendimento ao parágrafo único do art. 236 da Resolução n.º 14/2007, pela apresentação a este Tribunal Pleno, da Minuta de Resolução anexa, referente à Consulta da Prefeitura Municipal de Sinop.

Resolução n.º 48/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º 9.994-5/2008

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do art. 81 inciso IV, da Resolução n.º 14/2007, decide por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer n.º 3.460/2008 da Procuradoria de Justiça, nos termos dos artigos. 48 e 49 da Lei Complementar n.º 269/2007, em preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que:

1. A certificação da existência de anterior processo de seleção pública para contratação de Agentes Comunitários de Saúde dar-se-á mediante comprovação de que a seleção pública foi realizada em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

2. Os editais dos processos seletivos não publicados são inválidos para fins de certificação, por contrariar os princípios estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República.

3. O Escritório Regional de Saúde não pode selecionar Agentes Comunitários de Saúde para serem contratados pelo Município sem estar respaldado em um convênio com essa finalidade específica ou em lei municipal que reconheça sua legalidade, sob pena de contrariar a autonomia do ente federado disposta no artigo 18 da Constituição da República. Nos termos do artigo 9º da lei federal nº 11.350, de 2006. Os testes seletivos realizados pelos Escritórios Regionais de Saúde de Mato Grosso só atenderão os critérios de seleção pública se realizados de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

4. O processo seletivo público previsto no artigo 198, § 4º da Constituição da República, terá de apresentar características similares às de um concurso público. Simplificações são admissíveis desde que não comprometam a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de verificação da lisura do certame. Será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego.

5. O regime estatutário é exclusivo dos servidores providos por meio de concurso público, não podendo os servidores contratados migrar para esse regime, sob pena de afrontar o disposto no artigo 37, II, da Constituição da República.

6. A Lei Federal nº 11.350/2006 não dispõe expressamente sobre o prazo de validade do

processo seletivo público. Contudo, por analogia, aplica-se o prazo do concurso público definido pelo artigo 37, III, da Constituição da República, que estabelece o prazo máximo de dois anos, podendo ser prorrogado uma vez por igual período.

Voto, por último, pelo encaminhamento ao consulente de fotocópia do Parecer n.º 024/CT/2008 de fls. 17 a 28-TC e do Parecer nº 076/CT/2008 de fls. 39 a 45-TC, ambos da Consultoria Técnica deste Tribunal, do Parecer Ministerial nº 2.223/2008 de fls. 7 a 16-TC, do Parecer Ministerial nº 3.460/2008 de fls. 46 e 47-TC, da Resolução de Consulta nº 20/2008 e do inteiro teor deste relatório e voto.

É como voto.

Cuiabá/MT, 08 de outubro de 2008.

Cons. Valter Albano da Silva
Relator

IRRF sobre renda paga por consórcio é receita municipal

Em processo relatado pelo conselheiro Valter Albano, o Tribunal de Contas responde à consulta do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Teles Pires, informando que o imposto incidente na fonte sobre a renda e proventos de qualquer natureza pagos por consórcios públicos Intermunicipais de Saúde será contabilizado como receita própria do Município.

Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação, com base na autonomia dos entes federativos.

O conselheiro relator fundamentou sua manifestação em parecer da Consultoria Técnica.

"A distribuição de receitas é matéria de relevante interesse público."

Cons. Valter Albano

Resolução de Consulta nº 18/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 4.462-8/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.925/2008 da Procuradoria de Justiça, com fundamento nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **a)** o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por Consórcio Público Intermunicipal de Saúde, criados com base na Lei nº 11.107/2005, na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido pelos Consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário e destinado aos municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal, nesse caso, serão contabilizados como receita própria do município; **b)** os municípios integrantes de consórcios públicos constituídos na modalidade de associação pública podem autorizar por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF, ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação, com base na autonomia dos entes federativos. Nessa hipótese, serão contabilizados como receita própria do consórcio e as informações financeiras respectivas deverão ser prestadas a todos os entes consorciados para fins de consolidação em suas contas, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto nº 6.017/2007; e, **c)** se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário e recolhido aos cofres da União. Encaminhe-se ao consulente fotocópia do Parecer nº 035/CT/2008 da Consultoria Técnica, de fls. 08/24-TC, bem como do inteiro teor desta decisão. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa n.º 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros José Carlos Novelli, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata-se de consulta formulada pelo presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, Sr. Osmar Rosseto, que indaga a quem pertence o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, incidente sobre os pagamentos efetuados pelo referido Consórcio e se o ente tem a obrigatoriedade de recolher aos cofres do município-sede os valores retidos a tal título, ou se poderão contabilizar tais valores como receita própria.

A Consultoria Técnica, através do Parecer n.º 035/2008, fls. 08-24-TC, concluiu, em tese, que a definição do ente destinatário dos recursos do IRRF pelos consórcios públicos depende atualmente da personalidade jurídica atribuída ao ente consorcial.

O ilustre procurador de Justiça que oficia junto a esta Corte, Dr. Mauro Delfino César, através do Parecer n.º 1.925-2008, acolhe na íntegra o parecer técnico e sugere o seu encaminhamento ao consulente a título de orientação, devendo ser aprovado o projeto de Resolução de Consulta de fl. 24.

Esse é o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 035/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em estudo consubstancia a consulta formulada pelo Senhor Osmar Rossetto, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, por meio do qual indaga a este Tribunal de Contas quanto à destinação do produto de arrecadação com o IRRF, se deve ser recolhido aos cofres do Município-sede ou contabilizado como receita própria.

Verifica-se que o consulente anexou cópia do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Teles Pires.

É o relatório.

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, pois, apesar de o consulente ter autoridade para formular questionamento a esta Corte de Contas, a indagação posta não foi feita em tese, mas focada no caso concreto relatado nos autos, o que contraria o disposto no artigo 48, *caput* da Lei Complementar nº 269/2007.

Ocorre que o parágrafo único do art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT autoriza o conhecimento de consulta que verse sobre a interpretação ou aplicação da legislação em caso concreto, nos casos em que houver relevante interesse público.

Considerando que a distribuição de receitas públicas é matéria de relevante interesse público, sugere-se responder a presente consulta, com atenção à ressalva disposta no § 2º do art. 232 do Regimento Interno do TCE-MT, assim não constituindo prejulgado do fato ou caso concreto.

A questão em tese é a seguinte:

a) os valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre os pagamentos efetuados pelos consórcios públicos, devem ser recolhidos aos cofres do município-sede ou podem ser contabilizados como receita própria do consórcio?

Segue parecer referente à citada indagação.

As normas gerais em matéria de Direito Tributário, de competência da União, conforme previsto no art. 24, § 1º da Constituição Federal, estão dispostas no Código Tributário Nacional.

Nesse instrumento consta a definição de que o "sujeito passivo da obrigação tributária principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária" (*caput* do art. 121 do CTN) e mais: que o sujeito passivo "é contribuinte quando tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador", ou é "responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte,

sua obrigação decorra de disposição expressa de lei" (parágrafo único, incisos I e II do citado artigo).

Disso decorre a conclusão de que a sujeição passiva pode ser da pessoa na condição de contribuinte, ou, de responsável, também chamado pela doutrina por substituto tributário.

O responsável tributário surge na relação jurídica tributária como uma terceira pessoa, conforme previsto no art. 128 do CTN, haja vista que originalmente essa relação deveria se estabelecer entre o sujeito ativo, detentor da competência para tributar, e o sujeito passivo vinculado diretamente ao fato gerador, que é o contribuinte.

Ressalta-se, nos termos desse art. 128, parte final, que a responsabilidade da terceira pessoa pode ser atribuída pela lei, excluindo a responsabilidade do contribuinte, ou atribuída em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da obrigação tributária.

Conseqüentemente, no primeiro caso, o contribuinte é eliminado da relação jurídica tributária, ou seja, é contribuinte sem ser sujeito passivo por expressa previsão legal, que atribui ao responsável essa qualidade de forma exclusiva.

Assim, a doutrina classifica a responsabilidade tributária em primária e secundária. A primeira ocorre quando essa responsabilidade se dá desde o nascimento da obrigação tributária pela ocorrência do fato gerador; e a segunda existe quando decorre de fato posterior ao fato gerador (ex.: responsáveis em decorrência de sucessão, etc.).

Os dispositivos referentes à sujeição passiva da obrigação tributária do imposto de renda, previstos no CTN, se amoldam perfeitamente aos referidos preceitos legais proferidos em seus arts. 121 e 128.

No art. 45 do CTN foi conceituado como contribuinte do imposto de renda a pessoa que seja titular da disponibilidade econômica ou jurídica da renda ou do provento tributável, e acrescenta que tal condição também pode ser atribuída pela lei ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou de proventos sujeitos ao imposto.

Dessa forma, aquele que aufere a renda ou provento, ainda que como possuidor dos bens produtores desses acréscimos patrimoniais é considerado contribuinte do imposto, por ter relação direta e pessoal com a situação que configura o fato gerador do tributo, que em sua essência consiste na aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica da renda ou do provento.

Além disso, no parágrafo único do dispositivo legal citado, o legislador prevê que "a lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam".

E a responsabilidade da fonte pagadora, quando prevista em lei é exclusiva, conforme jurisprudência pacífica, portanto, exclui a responsabilidade do contribuinte que aufere a renda ou provento.

Entende-se que a exclusividade da fonte pagadora decorre não necessariamente da declaração expressa na lei, nesse sentido - o que pode existir ou não - mas do fato de que a lei não estabelece a condição de responsabilidade supletiva do contribuinte e posiciona a fonte como sujeito passivo exclusivo, razão porque a relação jurídica se estabelece desde o momento da ocorrência do fato gerador entre a União (sujeito ativo do Imposto de Renda) e a fonte pagadora.

Exatamente por ser devedora da obrigação tributária é que a fonte tem o poder/direito de descontar o valor do imposto ao efetuar o pagamento ao contribuinte, bem como o dever de providenciar o recolhimento do imposto retido, ainda que não tenha exercido aquele poder/direito.

A repartição de recursos públicos, prevista nos arts. 157 a 162 da Constituição Federal, por sua vez, é matéria de Direito Financeiro, que tem por objeto a atividade financeira do Estado. Portanto, efetuado o pagamento do tributo, o que acontece com o dinheiro arrecadado interessa não ao Direito Tributário, mas ao Direito Financeiro.

Da norma constitucional, observa-se que os recursos públicos arrecadados a título de Imposto de Renda são destinados aos cofres da União, **salvo:**

a) os valores arrecadados, na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (arts. 157, inciso I e 158, inciso I da Constituição Federal de 1988);
b) vinte e um inteiro e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE;

c) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
d) três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
e) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

As entregas previstas nas alíneas "b", "c", "d" e "e" acima deverão excluir a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do ditame exposto no § 1º, do art. 159 da Constituição Federal.

Frisa-se que o legislador constituinte dispôs no texto da Constituição Federal de 1988, de forma exaustiva, sobre o tema da repartição tributária, conforme previsto nos arts. 157, 158 e 159, e as ressalvas e normas prescritas nos arts. 160, 161 e 162.

Nesse assunto, a rigidez constitucional é tamanha que não se permite ao legislador ordinário dispor diferentemente. Conforme citado pelo doutrinador Roque Antônio Carraza, na obra Curso de Direito Constitucional Tributário, 19ª edição, Editora Malheiros, 3ª Tiragem, 2004, à p. 617, os tributaristas Geraldo Ataliba e Cléber Giardino, comentando sobre a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação do hoje extinto imposto único sobre lubrificantes e combustíveis, afirmaram:

"Foi ampla a discussão no Supremo, tendo sido a interpretação no sentido de que toda a dedução, retenção ou equivalente que importe reduzir direito que a Constituição conferiu – em termos de produto da arrecadação de tributos devidos por umas pessoas políticas a outras – é vedada por inconstitucionalidade irremediável".

"Relativamente a estas duas questões a jurisprudência do Supremo é clara e firme, não ensejando dúvida quanto a seu alcance, nem possibilidade de alteração."
(grifos nossos)

Assim, não caberia nem à União, nem aos Estados, ainda que por meio de lei no sentido técnico-específico da expressão, dispor sobre repartição tributária, a fim de alterar o ditame previsto na Constituição Federal, salvo normatizar nos termos postos no art. 161 da Lei das leis, referente a distribuição das parcelas do ICMS, IR, IPI, ou ainda dispor sobre eventuais lacunas.

Seguem algumas considerações sobre o instituto dos consórcios públicos para então interligá-las com as questões tributária e financeira em debate.

Como é sabido, na Constituição Federal de 1988 previu-se a possibilidade de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porém, limitada a promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A parceria e a gestão associada ou compartilhada, na área de saúde, por sua vez, encontra amparo infraconstitucional desde 1990, data em que foi editada a Lei nº 8.080, de 19/09, para dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, chamada simplesmente por Lei do SUS, senão vejamos a norma disposta no art. 10 desse Diploma:

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.
§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os serviços de saúde que lhes correspondam.
§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.
(grifos nossos)

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, o legislador constitucional derivado ampliou a possibilidade de cooperação entre os entes estatais, haja vista que inseriu no texto da Lei Maior, o disposto no art. 241, com a seguinte redação:

Art. 241. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios* ***disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos*** *e os convênios de cooperação entre os entes federados,* ***autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial*** *de encargos, ser-*

viços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
(grifos nossos)

Dessa forma, a prestação de serviços públicos, na área de saúde, por meio da gestão associada ou compartilhada, tem embasamento constitucional e infraconstitucional. A possibilidade de transferência de pessoal, entre outras, para os consórcios públicos, também foi prevista, conforme artigo acima, conseqüentemente, há amparo constitucional positivo para que seja formado vínculo entre os consórcios públicos e o pessoal responsável pela implantação dos serviços prestados pelo consórcio.

Sobre o pagamento desse pessoal, caberá a incidência do imposto de renda, retido na fonte, pelo consórcio público, que nesses casos atuará como substituto tributário responsável pela retenção e recolhimento devidos.

No âmbito infraconstitucional, em 06/04/2005, o legislador ordinário da União editou a Lei nº 11.107 para dispor sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e outras providências, em atendimento ao ditame constitucional exposto no citado art. 241. E em seu art. 4º, inciso IX prescreveu que é cláusula necessária do protocolo de intenções, a que estabeleça o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à excepcional interesse público, o que entende-se como norma infraconstitucional consagradora da possibilidade de contratação de pessoal, pelo consórcio público.

Até o advento da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos eram considerados entes despersonalizados. Referida lei, no entanto, inovou quando atribuiu personalidade jurídica a esses institutos, senão vejamos o texto legal:

Art. 1º *Esta lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.*
§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.
(...)
§ 3º Os consórcios públicos, na área da saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.
(...)
Art. 6º *O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:*
I – *de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;*
II – *de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.*
§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.
(...)
(grifos nossos)

Sobre o tema, o doutrinador José dos Santos Carvalho, na obra Manual de Direito Administrativo, 17ª edição, 2007, à p. 201, leciona, assim como outros juristas, o seguinte:

Em virtude de sua especificidade, gerando a associação de vários entes públicos, ***o consórcio público, quando assumir a forma de associação pública,*** *caso em que terá personalidade jurídica de direito público,* ***integrará a Administração Indireta das pessoas federativas consorciadas (art. 6º, § 1º).*** *A contrário sensu, caso se institua como pessoa jurídica de direito privado, estará fora da administração descentralizada, não sendo, assim, considerada pessoa administrativa.*
(grifos nossos)

Em sentido oposto, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no artigo denominado "O Consórcio Público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005", divulgado na Revista Eletrônica de Direito do Estado, número 3, de julho/agosto/setembro de 2005, às ps. 4, 5 e 6 (www.direitodoestado.com.br, acesso em 25/04/2008) expõe que:

Se tiver personalidade de direito público, constitui-se como associação pública (art. 6º, caput, inciso I) e "integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados" (conforme § 1º do art. 6º). Nesse caso, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público, como imunidade tributária, impenhorabilidade dos bens, processo especial de execução, juízo privativo, prazos dilatados em juízo, duplo grau de jurisdição, etc. Se tiver personalidade jurídica de direito privado, o consórcio, que se constituirá "mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil" (art. 6º, inciso II), "observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT" (art. 6º, § 2º).

Do exposto decorre que o ***chamado consórcio público passa a constituir-se em nova espécie de entidade da Administração Indireta de todos os***

entes federados que dele participarem. *Embora o artigo 6º só faça essa previsão com relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se estivesse sido instituída pela iniciativa privada.* ***Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica própria).*** *Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização de atividades administrativas, inserida na modalidade de descentralização por serviços.*

(...)

Tem-se que entender, para dar algum sentido a essas normas, ***que os consórcios com personalidade de direito privado têm a natureza de associações civis****, disciplinados pelo Código Civil, salvo as derrogações, já referidas, decorrentes da Lei nº 11.107/05;* ***os consórcios com personalidade de direito público têm a natureza de associações públicas, enquadrando-se no gênero autarquia*** *e regendo-se, em conseqüência, pelo direito público e não pelo Código Civil.*

(grifos nossos)

Registra-se que o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo, na obra "Curso de Direito Administrativo", 25ª edição, 2008, às ps. 653 e 654, orienta o seguinte:

Dependendo da forma como se organizarem, ***os consórcios terão personalidade jurídica de Direito Privado (o que é autêntica aberração) sem fins econômicos ou de Direito Público (art. 1º, § 1º e art. 6º), sendo que nesta última hipótese farão parte da Administração indireta de todos os consorciados (art. 6º, § 1º).*** *Mesmo quando constituído sob forma de direito privado, o consórcio público observará as normas de Direito Público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (art. 6º, § 2º). Não é difícil perceber que quando tiverem personalidade de direito público serão autarquias intergovernamentais* ***e quando tiverem personalidade jurídica de direito privado serão empresas públicas; portanto, ainda que a lei não o diga, nesta caso também farão parte da Administração indireta, porém, apenas da entidade governamental que detiver a maioria acionária.***

(grifos nossos)

Da doutrina citada, verifica-se como pacífico o entendimento de que consórcios públicos constituídos como associações públicas compõem a administração pública indireta e têm natureza autárquica.

Entende-se que o consórcio dotado de personalidade jurídica de direito privado consiste numa associação, pois conforme definido no art. 53 do Código Civil de 2002, essas se constituem pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Além disso, o art. 15 da Lei nº 11.107/2005 também prevê a aplicação das normas disciplinadoras das associações civis, no que couber, aos consórcios públicos.

Frisa-se que tanto para os consórcios públicos dotados de personalidade jurídica pública como os dotados de personalidade jurídica privada, a organização e o funcionamento regem-se pela legislação aplicável às associações civis, no que não contrariar as disposições da Lei nº 11.107/2005.

Assim, quanto aos consórcios públicos instituídos com natureza jurídica de direito privado, uma vez registrada a divergência de opiniões acima exposta para fins de conhecimento - especialmente da complexidade do tema - filia-se ao posicionamento doutrinário da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro para entender que esses consórcios públicos devem se organizar na modalidade de associação civil, e da mesma forma que os de natureza autárquica, também integram a administração pública indireta, haja vista que são instituídos, pelo Poder Público, para parceria (ex.: por meio do consórcio é realizada a compra ou uso de materiais ou equipamentos) ou a gestão associada de serviços públicos (que consiste na execução propriamente dita, de serviços públicos pelo consórcio).

Partindo da premissa de que os consórcios públicos instituídos com personalidade jurídica pública ou privada integram a administração pública indireta do Estado, passamos a interpretar o disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988, a frisar:

> ***Art. 158.*** *Pertencem aos Municípios:*
> ***I*** *– o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a*

qualquer título, ***por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;***
(...)
(grifos nossos)

Semelhante regra de repartição tributária prescrita para os Municípios, também foi feita para Estados e Distrito Federal (art. 157, inciso I da CF) e significa, em relação aos entes municipais, que o imposto de renda incidente sobre a renda auferida pelos órgãos da administração direta municipal, ou, pelas entidades da administração indireta municipal autárquica ou fundacional (fundação instituída e mantida pelo Poder Público) deve ser recolhido aos cofres municipais.

Ressalta-se que não cabe ao intérprete estender a aplicação da regra de repartição tributária para hipóteses além das previstas na Lei Maior. Por sua vez, as fontes de recurso do consórcio público são previamente estabelecidas, o que somente pode ocorrer com observância da competência tributária dos entes consorciais. Pois bem. Seguem algumas considerações sobre os institutos criados para a figura dos consórcios públicos, a fim de identificar o instrumento adequado para arrolar essas fontes.

A Lei Federal nº 11.107/2005 instituiu três novas espécies de contratos: o contrato de consórcio público (art. 3º), o contrato de rateio (art. 8º) e o contrato de programa (art. 13), sendo que cada um desses ajustes tem objetos diferentes.

No que tange aos recursos entregues aos consórcios públicos, o legislador infraconstitucional adotou o instrumento jurídico do "contrato de rateio", dispondo num único artigo da Lei nº 11.107/2005, sobre o tema, o seguinte:

Art. 8º *Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante* ***contrato de rateio.***
§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.
§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito;
§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.
§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas ***as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio****, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.*
§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorcial que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar ***as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.***
(grifos nossos)

No Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei dos consórcios públicos, por sua vez, o legislador preocupou-se em definir a figura legal do contrato de rateio e dispor suas principais características, senão vejamos:

Art. 2º *Para fins deste Decreto, consideram-se:*
(...)
VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;
(...)
Art. 13. *Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.*
§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende de previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.
§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.
§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. *Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.*

Parágrafo único. A eventual possibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. *É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.*

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. *O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contempladas em plano plurianual.*

Art. 17. *Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.*

(grifos nossos)

O controle externo desses contratos atribuiu-se aos Tribunais de Contas respectivos, conforme previsto no art. 9º, parágrafo único da Lei 11.107/2005, e da interpretação dos arts. 4º e 5º do Decreto citado, verifica-se que o Protocolo de Intenções não consiste no instrumento adequado para consubstanciar as obrigações financeiras dos consórcios públicos, existindo, inclusive, vedação nesse sentido, a relatar:

> ***Art. 5º*** *O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:*
>
> *(...)*
>
> ***§ 3º É nula a cláusula do protocolo de intenções que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao Consórcio Público,*** *salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.*
>
> *(grifos nossos)*

A Lei Federal nº 11.107/2005 qualificou o Protocolo de Intenções como um dos momentos prévios da celebração do contrato de consórcio. É uma espécie de acordo preliminar para o planejamento e a especificação das ações dos entes federativos interessados em se agregar em consórcio, como ensinam Odete Medauer e Gustavo Justino de Oliveira, na obra "Consórcios públicos", da Editora RT, 2006, à p. 47.

Dessa forma, o contrato de rateio é o instrumento adequado, e não o protocolo de intenções, ou qualquer outra espécie contratual, para consignar as obrigações financeiras de cada ente consorciado.

Os autores Odete Medauer e Gustavo Justino de Oliveira, na obra citada, às págs. 68 e 92 apresentam diferenças do contrato de rateio em relação às outras figuras contratuais, previstas na Lei nº 11.107/2005. A título de conhecimento, vejamos:

O ***contrato de consórcio público*** *– cuja celebração exsurge da ratificação legislativa do protocolo de intenções (art. 5º da Lei Federal 11.107/2005) – disciplina as relações entre as entidades federativas que dele participam,* ***estipulando os direitos, as obrigações e os deveres que cada uma das partes terá para com o consórcio e para com as outras partes, visando a consecução das atividades de interesse comum****. Excetuam-se desse rol de direitos, obrigações e deveres aqueles de natureza econômica ou financeira, objeto de regulamentação específica pelos contratos de rateio.*

O ***contrato de rateio*** *é celebrado entre cada uma das entidades federativas que integram o consórcio público e o próprio consórcio,* ***com o fim específico de estipular e regulamentar as obrigações econômicas e financeiras inerentes aos objetivos do consórcio.***

O contrato de programa tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos.

Ora, o motivo pelo qual o § 3º do art. 4º da Lei Federal 11.107/2005 estabelece como nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público é que tais obrigações deverão vir previstas no contrato de rateio (e não no contrato de consórcio público ou no contrato de programa).
(...)

As despesas que serão assumidas pelos entes federados nos contratos de rateio, certamente, têm por base os compromissos firmados pelas partes no transcurso do processo de negociação que leva à celebração do contrato de consórcio público. Isso significa que, no âmbito das trocas, permutas e concessões realizadas pelos estes federativos em sede de protocolo de intenções, nada obsta às partes que solicitem dos interessados comprovações de que os mesmos ou já realizaram as dotações necessárias, ou detêm reservas suficientes para tanto.

Reitere-se que o contrato de rateio é um ajuste associado ou mesmo vinculado a um determinado contrato de consórcio público. Nesse sentido, parece que, antes mesmo da ratificação legislativa do protocolo de intenções a que alude o art. 5º da Lei Federal 11.107/2005, as entidades participantes do futuro consórcio ou terão providenciado as inscrições orçamentárias necessárias, ou estarão na iminência de fazê-lo.
(grifos nossos)

Outro aspecto relevante refere-se às fontes de recursos. Essas devem ser arroladas nos estatutos das associações formadas pelos consórcios (público ou privado). Com base no art. 15 da Lei nº 11.107/2005 cumulado com art. 54 do Código Civil de 2002, os estatutos das associações deverão ter normas sobre:

> ***Art. 54.*** *Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:*
> ***I*** *– a denominação, os fins e a sede da associação;*
> ***II*** *– os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;*
> ***III*** *– os direitos e deveres dos associados;*
> ***IV*** *– as fontes de recursos para a sua manutenção;*
> ***V*** *– o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;*
> ***VI*** *– as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução;*
> *VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.*
> *(grifos nossos)*

Postas essas regras, entende-se que a repartição tributária é matéria de ordem constitucional e sua alteração, necessariamente, atinge o pacto federativo brasileiro, o que é vedado pela Constituição Federal. Dessa forma, o Protocolo de Intenções, contrato de consórcio público, contrato de rateio, estatuto de associação ou qualquer outro instrumento, previstos na Lei nº 11.107/2005, não são meios idôneos para que os consorciados disponham de valores que não lhe competem.

Sendo as fontes de recursos dos consórcios públicos da competência de seus entes consorciados, em observância da repartição tributária prevista na Lei Maior (arts. 157, 158 e 159), por sua vez, com base no princípio da autonomia dos entes federativos, admite-se a disposição pelo titular da competência tributária sobre os valores de sua competência, ou cuja destinação do valor retido lhe compete - como é o caso do ente consorcial em relação ao IRRF - em prol do consórcio público, por meio do contrato de rateio, e após previsão no estatuto da associação.

Disso, com base numa interpretação sistemática, considerando que o imposto de renda incidente sobre a remuneração auferida pelos empregados vinculados ao consórcio público, por força de lei, deve ser retido pelo ente consorcial (empregador), com base no art. 5º da Lei 9.250, de 26/12/1995 (doc. anexo) cumulado com os ditames dispostos nos arts. 121, 128 e 45 do Código Tributário Nacional, conclui-se:

- se o referido consórcio tiver natureza jurídica autárquica (associação pública), nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988, o imposto de renda retido na fonte por esse consórcio será destinado aos municípios consorciados, que por sua vez poderão destiná-los ao ente consorcial, com base no princípio da autonomia dos entes federativos brasileiros, dispensando a transferência orçamentária do consórcio aos municípios e vice-versa, desde que devidamente previsto no estatuto da associação, e registrada como uma das obrigações financeiras expostas no contrato de rateio assinado pelos entes consorciais;

- mas, se a personalidade jurídica do consórcio for de direito privado (associação civil),

ainda que a entidade integre a administração pública indireta municipal, o imposto de renda retido na fonte por esse consórcio será destinado ao cofres da União porque não há previsão constitucional, expressa, autorizando o município a deixar de realizar o recolhimento dessa retenção à União, como há para as três hipóteses, explicitadas no art. 158, inciso I, parte final, a frisar: ... *por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.*

Além disso, de todo o exposto, entende-se que qualquer disposição sobre repartição tributária, de natureza financeira, por norma infraconstitucional, se feita, deve seguir estritamente o que foi previsto na Lei Maior, nem mais, nem menos, não cabendo inovações nessa área; que o estatuto da associação é o instrumento adequado para constar as fontes de recursos de sua manutenção; que o instrumento jurídico do contrato de rateio é o previsto para consignar as obrigações financeiras dos consorciados.

Por fim, apenas registra-se que o Acórdão nº 578/2002 (doc. anexo) desta Corte de Contas foi prolatado em período anterior à Lei nº 11.107/2005, e se aprovada a proposta de resolução de consulta apresentada no processo nº 18.140-4/2007, da relatoria do conselheiro Waldir Júlio Teis, recentemente informado pela Consultoria Técnica, o prejulgado formado com o referido acórdão será alterado. De qualquer forma, até o presente momento, citado acórdão aplica-se aos consórcios criados em data anterior à lei citada, o que não coincide com o caso em estudo, que se refere aos consórcios constituídos com base na Lei nº 11.107/2005 (art. 19).

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

Resolução de Consulta nº 18/2008. Tributação. IRRF. Consórcio público intermunicipal criado conforme a Lei nº 11.107/2005. Com base no texto constitucional de 1988, a definição do ente destinatário dos recursos do IRRF, pelos consórcios públicos, depende, atualmente, da personalidade jurídica atribuída ao ente consorcial.

1. O imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos pelo consórcio público intermunicipal de saúde, criado com base na Lei nº 11.107/2005, na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido, pelos consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributá rio, e destina-se aos municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988.

2. Nesse caso serão contabilizados como receita própria do município.

3. Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF, ao consórcio público, desde que previsto o IRRF como fonte de recurso, no estatuto da referida associação, com base no princípio da autonomia dos entes federativos.
4. Na hipótese acima, por sua vez serão contabilizados como receita própria do consórcio e as informações financeiras respectivas deverão ser prestadas a todos os entes consorciados, para fins de consolidação em suas contas, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto nº 6.017/2007.
5. Se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido, pelos consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e recolhido aos cofres da União, hipótese que subsume-se à regra geral sobre o imposto de renda.

É o parecer que S.M.J. se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 8 de maio de 2008.

Beísa Corbelino Biancardini Mühl
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Volmar Bucco Júnior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 1.925/2008

Estes autos referem-se à consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, por meio da qual solicita a esta Corte se a destinação do produto de arrecadação com o Imposto de Rendas Retido na Fonte – IRRF – deve ser recolhido aos cofres do Município-se de ou contabilizado como receita própria.

Em longo arrazoado, a resposta da Consultoria Técnica, às fls. 08/24, é no sentido de que:

1 – O IRRF incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre rendimentos pagos pelo consórcio público intermunicipal da saúde, criado com base na Lei 11.107 /2005, na forma de associação pública – que atuam na qualidade de substituto tributário, destina-se aos municípios consorciados, nos termos da CF;
2 – A contabilização deverá ser feita como receita própria do município;
3 – Os municípios integrantes de consórcios públicos podem autorizar a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, desde que prevista – essa verba – IRRF, como fonte de recurso no estatuto da associação;
4 – Nessa hipótese, a contabilização deverá ser como receita própria do consórcio;
5 – No caso dos consórcios públicos serem constituídos com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido, pelos consórcios, que atuarão na qualidade de substituto tributário e recolhido aos cofres da União, hipótese em que se submeterão à regra geral sobre o imposto de renda.

Em conseqüência, opinamos:

Pelo envio do profundo estudo efetivado às fls. 08/24 ao consulente, como orientação, devendo ser aprovado o projeto de Resolução de Consulta de fls. 24, pelo E. Plenário.

É o Parecer.

Cuiabá, 14 de maio de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamentos legais

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, pois, apesar de o consulente ser autoridade legítima para formular o questionamento a esta Corte de Contas, a indagação refere-se a caso concreto, contrariando os termos do art. 48 da Lei Complementar n.º 269/2007.

No entanto, considerando o relevante interesse público e com base no parágrafo único do citado artigo, a pergunta será respondida em tese nos seguintes termos: "Os valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre os pagamentos efetuados pelos consórcios públicos ,devem ser recolhidos aos cofres do município-sede ou podem ser contabilizados como receita própria do consórcio?"

No mérito, nada resta a acrescentar ao parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal, que esclarece adequadamente a matéria e soluciona a dúvida do consulente nos termos questionados nos autos, sendo ele ratificado na íntegra pelo ilustre representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas.

Esses são os fundamentos do voto.

Pelo exposto, voto acolhendo o Parecer Ministerial n.º 1.925/2008, no sentido de responder objetivamente ao consulente que:

a. O imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por Consórcio Público Intermunicipal de Saúde, criados com base na Lei n.º 11.107/2005 (que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências) na forma de associação pública, cuja natureza

jurídica é autárquica, será retido pelos Consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e destina-se aos municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988. Nesse caso, serão contabilizados como receita própria do Município;

b. Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação, com base na autonomia dos entes federativos;

c. Na hipótese acima, por sua vez, serão contabilizados como receita própria do consórcio, e as informações financeiras respectivas deverão ser prestadas a todos os entes consorciados para fins de consolidação em suas contas, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto n.º 6.017/2007 (que regulamenta a Lei n.º 11.107/2005);

d. Se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, e recolhido aos cofres da União, hipótese que subsume-se à regra geral do imposto de renda.

Voto, por último, pelo encaminhamento ao consulente de fotocópia do Pareceres de fls. 08-24/TC e 113-114/-TC, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

É como voto.

Cuiabá/MT, 26 de maio de 2008.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Relator

Regras de aditamento contratual

O Tribunal Pleno aprovou o entendimento manifestado pelo conselheiro Valter Albano, em processo de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, Raimundo Filho, sobre regras de aditamento de contratos.

Conforme a resposta dada ao gestor, a prorrogação contratual é vedada quando não houver previsão no edital e no contrato. Nas situações em que os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessa regra, o gestor deverá providenciar a realização de procedimento licitatório para evitar a permanência da irregularidade e não incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93.

Também é vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que ocorra o vencimento em dia não útil. Nesse caso o gestor deve realizar a prorrogação dentro do prazo contratual ou instaurar os procedimentos licitatórios com a antecedência necessária e antes do término da vigência dos contratos.

"O dever de planejamento impõe que a administração eleja a modalidade correspondente aos gastos com bens de mesma natureza durante o ano ou durante a possível duração do contrato."

Cons. Valter Albano

Resolução de Consulta nº 32/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 6.364-9/2008

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.771/2008 da Procuradoria de Justiça e com fundamento nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **1)** É vedada a prorrogação contratual quando não houver previsão no edital e no contrato; **2)** Caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessa regra, o gestor deverá providenciar a elaboração de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade e incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93; **3)** É vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que ocorra o vencimento em dia não útil, devendo o gestor realizar a prorrogação dentro do prazo contratual ou instaurar os procedimentos licitatórios com a antecedência necessária e antes do término da vigência dos contratos; e, **4)** Quanto ao valor limite da modalidade de licitação, um dos requisitos inerentes à alteração contratual é o atendimento ao limite da modalidade inicialmente adotada, ou seja, o dever de planejamento impõe que a Administração eleja a modalidade (convite, tomada de preços ou concorrência) pertinente aos gastos com bens de mesma natureza durante o ano ou durante a possível duração do contrato, tendo em vista o que se mostrar previsível. Remeta-se ao consulente fotocópia do Parecer n.º 052/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, de fls. 04-12/TC, do Parecer Ministerial nº 2.771/2008, de fls. 13 a 15/TC, bem como do inteiro teor do relatório e voto do Conselheiro Relator, para conhecimento. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 desta Corte de Contas.

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

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Trata-se no processo de consulta formulada pelo Sr. Raimundo Filho, presidente da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, solicitando os seguintes esclarecimentos:

1) Se é permitido realizar aditamento prorrogando prazo de vigência contratual, quando não existir essa previsão no edital;

2) Que atitude deve ser tomada na hipótese de ter sido efetuado o aditamento contratual sem previsão no edital;

3) Se há possibilidade de efetuar aditamento de contrato após o término de sua vigência, na hipótese de o vencimento ter ocorrido em final de semana;

4) O gestor apresenta, por último, a hipótese de a Câmara de Vereadores realizar licitação na modalidade Convite no valor de R$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) e nos exercícios financeiros seguintes efetuar dois aditamentos contratuais, ultrapassando o montante de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Nesse caso, a pergunta é se há necessidade de realização da modalidade Tomada de preço.

A Consultoria Técnica, mediante Parecer n.º 052/2008, fls. 04-12/TC, informa inicialmente que os requisitos de admissibilidade foram integralmente preenchidos nos termos previstos no art. 48 da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 232 da Resolução n.º 14/2007/TCE.

Em resposta aos questionamentos do consulente, a Consultoria conclui que: 1) É vedada a prorrogação contratual quando não houver previsão no edital e no contrato; 2) Caso os aditamentos tenham sido celebrados sem a observância desta regra, o gestor deverá providenciar a elaboração de procedimento licitatório, a fim de evitar a permanência da irregularidade; 3) É vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que possua como vencimento dia não útil; 4) A rigor, a escolha da modalidade licitatória, bem como as dispensas de licitação envolvendo montantes inferiores a determinados limites de valor, depende do valor do contrato.

O digníssimo Procurador de Justiça que oficia junto a esta Corte, Dr. Mauro Delfino César, através do Parecer n.º 2.771/2008, acolhe na íntegra o entendimento técnico e recomenda a remessa de cópia do processado ao consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

Esse é o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 052/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta apresentada pelo Senhor Raimundo Filho, Presidente da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde, por meio do ofício nº 141/08, que solicita parecer deste Tribunal de Contas sobre os seguintes questionamentos:

"a) Na hipótese de não estar previsto no edital da licitação a previsão de prorrogação de prazo, bem como no contrato que dela originou, o aditamento do contrato pode ser efetuado?

b) No caso de resposta negativa do questionamento anterior: se supostamente os aditamentos forem efetuados sem a previsão de prorrogação de prazo no edital e no contrato, qual deverá ser a atitude tomada?

c) Há possibilidade de efetuar aditamento de contrato após o término da vigência do contrato, considerando que o último dia da vigência do contrato seja num final de semana?

d) Supondo que a Câmara dos Vereadores realize uma licitação modalidade de carta convite, no valor de R$ 65.000,00 e nos exercícios financeiros seguintes sejam realizados dois aditamentos deste mesmo contrato, somando-se o valor do contrato com os valores dos aditamentos o montante ultrapassa R$ 80.000,00. Neste caso ocorre a fuga de modalidade de licitação? Há a necessidade de realização da modalidade de licitação tomada de preço?"

Não há documentos juntados aos autos.

É o relatório.

Inicialmente, informamos que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada por pessoa legítima, sobre matéria de competência deste Tribunal e sob o prisma da tese, atendendo ao disposto nos arts. 232, inciso II do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n° 14, de 2 de outubro de 2007), bem como o disciplinado no artigo 48 da Lei Orgânica do TCE-MT (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007).

Ressalte-se que as consultas cujas decisões do Plenário obtiverem a maioria dos votos de seus membros terão caráter normativo a partir de sua publicação, constituindo-se em prejulgados da tese, com base no disposto no artigo 238 da Resolução n° 14/2007- Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Passa-se à análise do tema consultado.

Aditamento de contrato administrativo

A primeira indagação versa sobre a possibilidade de realizar aditamento de contrato celebrado quando não há previsão de prorrogação de prazo no edital de licitação e no contrato inicial.

A Lei nº 8.666/93, que institui normas aplicáveis às licitações e contratos administrativos, assim dispõe sobre as possibilidades de alteração contratual:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório.

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos período com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para Administração, limitada a sessenta meses.

III – vetado

IV – ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

§1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo;

I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da administração;

IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V – impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§4º Em caráter excepcional, devidamente jus-

tificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inc. II do "caput" deste artigo poderá ser prorrogado em até doze meses.

O artigo acima transcrito dispõe, como regra geral, que a duração dos contratos deve obedecer aos créditos orçamentários correspondentes. Dentre as exceções, consta a possibilidade de se prorrogar a duração de contratos de serviços continuados, destinados a atender necessidades permanentes da Administração Pública, bem como a possibilidade de prorrogação de instrumentos que contemplam as metas estabelecidas no Plano Plurianual, quando houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório.

O consulente não informou qual a natureza do contrato celebrado (se seria para aquisição de bens, prestação de serviços, por exemplo), bem como se estaria ou não compreendidos no Plano Plurianual. Portanto, serão analisadas todas as exceções previstas nos incisos do caput art. 57 da Lei nº 8.666/93.

O inciso I trata da possibilidade de prorrogação de contrato que atenda ações que compõem as metas estabelecidas no Plano Plurianual. Nesta hipótese, a lei prevê que é necessária a previsão no edital de convocação.

O inciso II, por sua vez, versa sobre a possibilidade de prorrogação contratual nos contratos de prestação de serviços continuados. De início, percebe-se que o legislador foi omisso quanto à necessidade de previsão expressa da prorrogação contratual, no contrato ou no instrumento convocatório, dando ensejo a várias controversas doutrinárias sobre o assunto.

É necessário destacar que a exceção prevista no inciso II não alcança os contratos de aquisição de bens e os contratos de prestação de serviços de caráter não continuado, tendo em vista a literalidade do inciso II do art. 57 da lei em comento.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina segue o mesmo entendimento, conforme julgado abaixo:

0923

Nos termos do art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93, com redação da Lei 9.648/98, a prorrogação sucessiva de contratos administrativos, por até 60 meses, quando expressamente previsto no instrumento convocatório, só é permitida para os contratos de serviços contínuos, neles não se enquadrando os serviços de consultoria jurídica, de assessoria administrativa ou de auditoria.

Assim, somente é possível a prorrogação dos contratos de execução continuada. É essencial, portanto, diferenciar os contratos de execução continuada dos contratos de execução instantânea. Marçal Justen Filho tece as seguintes considerações:

Os contratos de execução instantânea impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a obrigação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promove a tradição da coisa e o comprador liquida o preço, o contrato está exaurido.

Já os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.). Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina que o "contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo legislador, mas segundo a majoritária doutrina, são aqueles em que a execução se protrai no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua".

Para Marçal Justen Filho, foi necessário constar as exceções ao caput do art. 57, conforme lição que segue:

A adoção da regra relaciona-se com dois motivos preponderantes. O primeiro consiste na inconveniência da suspensão das atividades de atendimento ao interesse público. A demanda permanente de atuação do particular produziria uma espécie de trauma na transição de um contrato para o outro. Se a contratação fosse pactuada por períodos curtos, haveria ampliação do risco de problemas na contratação posterior. Isto significaria, ademais, o constrangimento à realização de licitações permanentes. (...) O segundo motivo é o da previsibilidade de recursos orçamentários. Tanto mais porque os contratos de prestação de serviços não usam montar a valores que possam afetar as

disponibilidades orçamentárias.

Feita a limitação necessária quanto à espécie contratual, passa-se à análise da previsão da prorrogação no edital e/ou no contrato firmado.

O prazo é requisito essencial de validade do instrumento negocial, uma vez que é vedado à Administração Pública celebrar contrato com vigência indeterminada (§3º, do art. 57). Sendo assim, a alteração do prazo contratual só pode ocorrer nos moldes previstos na legislação.

Merece destaque o entendimento de Diógenes Gasparini, que afirma que os contratos administrativos "só podem ser prorrogados por acordo das partes e se a situação fática enquadrar-se exatamente em uma das hipóteses dos incisos do art. 57 *caput* ou dos incisos do § 1º, também desse artigo". Ademais "a única coisa que se permite na prorrogação é a dilação do prazo. Todos os demais termos e condições do ajustes devem ser mantidos por força da velha máxima: *pacta sunt servanda".*

Desta forma, as hipóteses de prorrogação são taxativas, não comportando a criação de novos casos não previstos na Lei.

Entende uma linha doutrinária que é dispensável a previsão expressa da prorrogação contratual no edital ou no contrato. Segue este entendimento, Diógenes Gasparini, como se infere do texto abaixo:

Para celebração dessas prorrogações, atendidas tais prescrições, não se exige que o edital tenhamnas previsto, até porque nada é determinado nesse sentido pelo inciso II do art. 57 dessa lei, local onde, juntamente com outras prescrições, deveria estar consignada tal exigência para que seus efeitos pudessem se impor. Destarte, impedir que a prorrogação se processe porque não foi prevista no instrumento convocatório, quando por meio dela a Administração Pública pode conseguir preços e condições de pagamento mais vantajosas, é excessivo formalismo, especialmente ante o fato inconteste de que a Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública não exige, no caso, esse comportamento.

No entanto, o inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações deve ser interpretado juntamente com o art. 92 desta mesma lei. Vejamos a redação deste dispositivo:

> ***Art. 92.*** Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem, cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei.
> Pena: - detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa
> Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Desta forma, considera-se imperiosa a previsão no ato convocatório e nos instrumentos contratuais, pois, nas palavras de Marçal Justen:

"Somente podem ser deferidos ao contratado os benefícios e vantagens previstos na Lei, no ato convocatório ou no contrato (ou instrumento equivalente, tal como previsto no art. 62). A concessão de vantagens indevidas, inclusive prorrogação contratual, é tipificada criminalmente".

Neste sentido, já se manifestou este Tribunal, por meio do seguinte acórdão:

Acórdão nº 2.985/2006. Contrato. Alteração. Possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, nos termos da Lei de Licitações.

A prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderá ter sua vigência prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses, nos termos do que dispõe o inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações. Tal prorrogação deverá estar prevista no edital da licitação e no contrato que dela resultar.

A prorrogação do contrato está limitada a sessenta meses, devendo o gestor demonstrar as vantagens e condições mais favoráveis obtidas pela Administração Pública, justificar por escrito, bem como manter as demais condições contratuais. Desta forma o gestor justifica a não-realização de novo certame licitatório e assegura a proteção ao interesse público.

Assim, em resposta à primeira indagação, en-

tende-se que não é possível a prorrogação de contrato administrativo de caráter continuado quando não houver previsão no edital e/ou no instrumento contratual, sob pena do agente incorrer no crime previsto no art. 92 da Lei nº 8.666/93. Não é possível a prorrogação de contrato de compra e de serviços que não tenham caráter de continuidade.

b) No caso de resposta negativa do questionamento anterior: se supostamente os aditamentos forem efetuados sem a previsão de prorrogação de prazo no edital e no contrato, qual deverá ser a atitude tomada?

Caso os aditamentos tenham sido feitos sem a previsão de prorrogação de prazo no instrumento convocatório e no contrato, o gestor deverá providenciar a elaboração de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade.

c) Há possibilidade de efetuar aditamento após o término da vigência do contrato, considerando que o último dia da vigência seja num final de semana?

Os prazos contratuais devem ser rigorosamente controlados pela Administração Pública desde a celebração até o fim de sua execução.

Ademais, a prorrogação contratual deve ocorrer durante a vigência do contrato, conforme se infere de julgado do Tribunal de Contas de Santa Catarina abaixo:

1084

Cabe, exclusivamente à Administração, a prerrogativa de promover a prorrogação de contratos, observadas as normas legais e o atendimento ao interesse público, devidamente justificados em regular processo administrativo.

A prorrogação de contrato, nas hipóteses admitidas em lei, deve ser promovida antes do término da vigência da avença original, através de termo aditivo, sob pena de nulidade do ato. Os contratos extintos em decorrência do decurso do prazo neles estabelecidos não podem, em hipótese alguma, serem objeto de prorrogação. (grifamos)

Assim, caso a Administração Pública necessite prorrogar o contrato de prestação de serviços contínuos que possua como vencimento dia não-útil, deverá antecipar a celebração do termo aditivo, tendo em vista que a prorrogação deve ser feita dentro do prazo contratual, ou, ainda instaurar os licitatórios com a antecedência necessária e com término antes do final da vigência dos contratos, evitando-se a descontinuidade da prestação dos serviços.

Frisa-se que é também vedada a celebração de termo aditivo de prazo contratual com data retroativa, sob pena de burla à Lei de Licitações, nos moldes já ditos.

d) Supondo que a Câmara dos Vereadores realize uma licitação modalidade de carta convite, no valor de R$ 65.000,00 e nos exercícios financeiros seguintes sejam realizados dois aditamentos deste mesmo contrato, somando-se o valor do contrato com os valores dos aditamentos o montante ultrapassa R$ 80.000,00. Neste caso ocorre a fuga de modalidade de licitação? Há a necessidade de realização da modalidade de licitação tomada de preço?"

O consulente não informa qual o tipo de contrato firmado, se de obras, serviços, compras ou reforma de edifícios ou equipamentos e qual a forma de alteração, se por acordo entre as partes ou se promovida unilateralmente pela Administração.

Ademais, não esclarece o consulente o motivo da alteração, se houve acréscimos ou supressões no objeto contratual, o que torna impossível a resposta mais detida deste último questionamento.

A rigor, a escolha da modalidade licitatória, bem como as dispensas de licitação cujo objeto situa-se abaixo de determinados limites de valor, depende do valor total do contrato firmado.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já possui entendimento sedimentado sobre este assunto, conforme verbete abaixo:

Acórdão nº 2.291/2002. Licitação. Limite. Determinação da modalidade em função do valor total do objeto.

O limite obrigatório para realização de licitação deverá ser observado em relação ao valor total do objeto, e não de cada parcela a ser paga, no caso de pagamentos parcelados.

Este Tribunal de Contas também já firmou entendimento de que não é necessário alterar a modalidade licitatória caso haja modificação do valor contratado, quando o montante ultrapassar a modalidade licitatória utilizada. Trata-se da decisão nº 425/2005, abaixo transcrita:

Acórdão nº 425/2005. Contrato. Alteração. Reforma de edifícios. Manutenção da modalidade licitatória inicial. A modalidade de licitação não altera com a modificação do valor contratual decorrente do acréscimo do objeto durante a execução do contrato, quando a fase da licitação já se exauriu. Não cabe, portanto, nenhum reparo. A

única restrição, no caso de reforma de edifício ou de equipamentos, é a de que a elevação não poderá exceder o limite de 50% do valor pactuado, nos termos dos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993.

No entanto, deve o gestor diligentemente prever o valor total da contratação, considerando as possíveis prorrogações. Caso a previsão do valor não tenha sido suficiente e comprovando-se que a proposta a ser prorrogada é a mais vantajosa para a Administração Pública, é desnecessária a alteração da modalidade de licitação.

Sugere-se que seja encaminhada fotocópia das decisões nºs 2.291/2002 e 425/2005, que respondem a esta última dúvida.

Diante do exposto, caso o Tribunal Pleno acompanhe o entendimento desta Consultoria Técnica, sugere-se a publicação do seguinte verbete:

Resolução de Consulta n°. 32/2008. Contrato. Alteração. Impossibilidade de prorrogação de contratos de execução instantânea e de aquisições.

É vedada a prorrogação de contratos de execução instantânea, bem como de aquisições de bens.

Resolução de Consulta n°. 32/2008. Contrato. Impossibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, quando não houver previsão no edital e no contrato.

É vedada a prorrogação contratual quando não houver previsão no edital e no contrato. Caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância desta regra, o gestor deverá providenciar a elaboração de procedimento licitatório, a fim de evitar a permanência da irregularidade.

Resolução de Consulta n°. 32/2008. Contrato. Alteração. Aditamento após o término da vigência. Impossibilidade.

É vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que possua como vencimento dia não útil. Para evitar a descontinuidade dos serviços, deve o gestor realizar a prorrogação, quando se mostrar mais vantajosa à Administração, dentro do prazo contratual ou instaurar os processos licitatórios com antecedência necessária e com término antes da vigência dos contratos.

Cuiabá-MT, 25 de junho de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 2.771/2008

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o processo epigrafado versa sobre consulta formulada, pelo Sr. Raimundo Filho, Presidente da Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde/MT, onde solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

" a) Na hipótese de não estar previsto no edital da licitação a previsão de prorrogação de prazo, bem como no contrato que dela originou, o aditamento do contrato pode ser efetuado?

b) No caso de resposta negativa do questionamento anterior: se supostamente os aditamentos forem efetuados sem a previsão de prorrogação de prazo no edital e no contrato, qual deverá ser a atitude tomada?

c) Há possibilidade de efetuar aditamento de contrato após o término da vigência do contrato, considerando que o último dia da vigência do contrato seja num final de semana?

d) Supondo que a Câmara dos Vereadores realize uma licitação modalidade de carta convite, no valor de R$ 65.000,00, neste caso ocorre a fuga de modalidade de licitação? Há necessidade de realização da modalidade de licitação tomada de preço?"

Entre as competências constitucionais do TCE-MT, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por

Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da Consulta e pesquisa sobre o tema, concluiu nestes termos:

"em resposta à primeira indagação, entende-se que não é possível a prorrogação de contrato administrativo de caráter continuado quando não houver previsão no edital e/ou no instrumento contratual, sob pena do agente incorrer no crime previsto no art. 92 da Lei n/ 8.666/93. Não é possível".
(...)

Assim, caso a Administração Pública necessite prorrogar o contrato de prestação de serviços contínuos que possua como vencimento dia não útil, deverá antecipar a celebração do termo aditivo, tendo em vista que a prorrogação deve ser feita dentro do prazo contratual, ou ainda instaurar os processos licitatórios com antecedência necessária e com término antes do final da vigência dos contratos, evitando-se descontinuidade da prestação dos serviços."

Em relação à última formulação, concluiu-se que:

"... deve o gestor diligentemente prever o valor total da contratação, considerando as possíveis prorrogações. Caso a previsão do valor não tenha sido suficiente e comprovando-se que a proposta a ser prorrogada é a mais vantajosa para a Administração Pública, é desnecessária a alteração da modalidade de licitação."

Por último, salientamos que este Tribunal de Contas já firmou entendimento de que não é necessário alterar a modalidade licitatória caso haja modificação do valor contratado, quando o montante ultrapassar a modalidade licitatória utilizada.

Ressalta-se que este Egrégio Tribunal de Contas manifestou-se sobre esta matéria, sobre aspectos da questão nos acórdãos nº 2.291/2002 e 425/2005.

Na leitura das informações da Consultoria Técnica, torna-se evidenciado que o referido Órgão Técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos a serem adotados, não restando dúvidas quanto às exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 052/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04 à 12/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 02 de julho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamentos Legais

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua integralidade, atendendo ao disposto na Lei Complementar n.º 269/2007 e pela Resolução n.º 14/2007.

Em relação ao primeiro questionamento, insta salientar que o assunto será analisado como hipótese de contrato de prestação de serviços contínuos, situação mais recorrente em prorrogações contratuais, já que o consulente não informa a natureza do contrato em questão.

As mesmas considerações se aplicam à situação contida no art. 57, IV, da Lei n.º 8.666/93. Já para a hipótese do inc. I do art. 57 é condição legal a existência de previsão de prorrogação contratual.

Dispõe o inciso II do Artigo 57 da Lei mencionada:

***"Art. 57-** A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*
I - .....
II – *à prestação de serviços a serem executados de*

forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a (sessenta) meses"

É necessário definir o que vem a ser serviço de natureza contínua que, objetivamente, é considerado como serviço que não pode ser paralisado sob pena de acarretar prejuízo ou dano para a administração e seus munícipes.

Quanto à obrigatoriedade de previsão da possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, existem entendimentos divergentes. Para alguns, a previsão é obrigatória, enquanto outros a enxergam como desnecessária.

Vejamos alguns dos doutrinadores que se filiam ao entendimento da obrigatoriedade:

"Prorrogação do contrato é o prolongamento de sua vigência além do prazo inicial, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores". Essa extensão de vigência, nos contratos que se extinguem pelo decurso do prazo, é admitida em nosso Direito sem licitação, ***desde que prevista expressamente no edital e no instrumento original. ... O essencial é que se preveja a prorrogação,*** *a qual, na época própria deverá ser consubstanciada em termo de prorrogação do ajuste inicial, mediante aditamento.*

...

Toda e qualquer modalidade de contrato administrativo comporta prorrogação, ***atendidos os requisitos que acabamos de enunciar,*** *a previsão de recursos orçamentários e as exigências peculiares de cada ajuste, expressos em suas cláusulas ou contidos no regulamento do serviço" (MEIRELLES, Hely Lopes.* ***Licitação e contrato administrativo.*** *7 ed. São Paulo: RT, 1987, p. 202).*

"A renovação do contrato, na hipótese do inc. II, depende de explícita autorização no ato convocatório. Omisso ele, não poderá promover-se a renovação. Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação." (JUSTEN FILHO, Marçal. ***Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.*** *11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p.505).*

Em igual sentido, prevê o Manual de Licitações e Contratos – Orientações Básicas, do TCU, no tópico duração dos contratos:

"A prorrogação de prazo de vigência de contrato ocorrerá se:

• constar sua previsão no contrato; (...)"

(Grifos nossos).

O Acórdão n.º 128/99 – Plenário, do TCU:

"Relatório do Ministro Relator

...

6.4.2.2 É importante destacar que os Convites n.º 057/98 e 064/98 informavam que os contratos deles decorrentes teriam vigência de três meses, não explicitando que poderiam ser prorrogados. Tal fato pode ter provocado a ausência de outras empresas, frustando uma maior concorrência, o que certamente traria condições mais vantajosas à Administração.

...

Voto do Ministro relator

...

Menciono, também, que, nos Convites n.ºs. 57/98 e 64/98, não existem informações acerca da possibilidade de prorrogação dos contratos inicialmente firmados por prazo tão reduzido, o que certamente afastou todos os concorrentes de peso, com pronta restrição da competitividade do certame."

Para os que defendem a previsão da possibilidade de prorrogação contratual para serviços contínuos, o ideal é que essa condição conste do ato convocatório (corpo ou anexo) e do contrato respectivo (art. 54, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93).

Mesmo essa corrente admite a prorrogação do prazo contratual, desde que a respectiva previsão tenha constado do corpo e/ou da minuta contratual (anexo do edital), embora não tenha constado expressamente do contrato. Isso porque o art. 55, XI, da Lei de Licitações prevê: "a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor".

O que não se admite é a previsão unicamente no contrato, sem que tenha constado no edital.

Comenta-se, por fim, que o limite de prorrogação previsto no art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93, refere-se a prazo e não a valor, ainda que, por conseqüência, seja obrigatória a existência de recurso financeiro para fazer frente ao novo período contratual.

A linha defendida por esta Corte de Contas é que, não estando prevista essa possibilidade de extensão da vigência contratual, a referida prorrogação não poderá ser operada. Nesse sentido, já se manifestou este Tribunal por meio do **Acórdão n.º 2.985/2006.**

Em relação ao questionamento n.º 2, estando ausente a previsão e efetivada a prorrogação, especialmente em se tratando de serviços contínuos é possível se cogitar a manutenção da vigência contratual pelo período suficiente à realização e/ou conclusão de licitação para tal objeto, evitando prejuízo ao interesse público.

Nessa hipótese, caso a licitação já esteja em curso, devem ser tomadas medidas necessárias à sua conclusão e celebração do contrato respectivo. Não iniciada a licitação, deve ser imediatamente instaurada.

Tão logo concluído o procedimento licitatório deverá ser encerrado o contrato prorrogado sem previsão, sob pena de o gestor incorrer no crime previsto no art. 92 da Lei de Licitações.

O consulente indaga ainda sobre a possibilidade de aditamento quando o término da vigência do contrato ocorrer em final de semana.

Os prazos contratuais devem ser rigorosamente controlados pela Administração Pública desde a celebração até o fim de sua execução. Para que isso se efetive, o gestor deve aprimorar seu controle interno com vistas à celebração de aditivos na vigência dos prazos contratuais.

Quanto a esse questionamento acima, cabe citar o Acórdão n.º 1.247/2003 – Plenário/TCU, que dispõe:

Acórdão n.º 1.247/2003 plenário: "não deve ser celebrado termo aditivo de contrato, cujo prazo de vigência tenha expirado, por ausência de previsão legal, observando-se o disposto no art. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993", bem como a Decisão 451/2000 Plenário/TCU: "não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência, uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo".

Em relação ao questionamento apontado no item n.º 4, é pertinente alertar que um dos requisitos para prorrogação ordinária do prazo contratual é o atendimento ao limite da modalidade de licitação inicialmente adotada.

Desse modo, um contrato de prestação de serviços contínuos no valor de R$ 65.000,00 acobertado por licitação na modalidade Convite somente poderá ser alterado até o montante de R$ 80.000,00 de modo a atender o art. 23, II, "a", da Lei n.º 8.666/93.

Quando a soma do valor contratual extrapola o valor limite, está caracterizada a ilegalidade, cogitando-se a incidência do artigo 82, da Lei de Licitações:

"Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar."

Cabe assinalar que aditivos que se referem a acréscimos ou alterações qualitativas (art. 65, I, "a" e "b", da Lei n.º 8.666/93), bem como revisões contratuais (art. 65, II, "d" e §§ 5º e 6º, da Lei supracitada) decorrentes de fato imprevisível, por exemplo, não adentram em tal cômputo.

Por fim, o dever de planejamento impõe que a Administração eleja a modalidade (concorrência, tomada de preços e convite) pertinente a gastos com bens de mesma natureza durante o ano ou durante a possível duração do contrato, tendo em vista o que se mostrar previsível.

Pela natureza do bem ou tipo de serviço é possível à administração prever o volume de recursos necessários ao atendimento de tal demanda. No caso em tela, em que o custo alcançou R$ 80 mil o gestor deveria ter feito uso da modalidade tomada de preços. A adoção do convite, nesse caso, representará fracionamento de despesa, contrariando o disposto no art. 23, §§ 1.º, 2.º e 5.º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Imperioso mencionar que este Tribunal de Contas possui entendimento sobre o assunto por meio dos Acórdãos n.ºs 2.291/2002 e 425/2005.

Esses são os fundamentos que embasaram meu voto.

Voto

Por todo o exposto e acolhendo o Parecer Ministerial n.º 2.771/2008, voto no sentido de conhecer a presente consulta e no mérito em responder objetivamente ao Consulente que:

a. É vedada a prorrogação contratual quando não houver previsão no edital e no contrato;

b. Caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessa regra, o gestor deverá providenciar a realização de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade e incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93;

c. É vedada a prorrogação de contratos de serviços contínuos após o término de sua vigência, ainda que ocorra o vencimento em dia não útil. O gestor deve realizar a prorrogação dentro do prazo contratual ou instaurar os procedimentos licitatórios com a antecedência necessária e antes do término da vigência dos contratos;

d) Um dos requisitos inerentes à alteração contratual é o atendimento ao limite da modalidade inicialmente adotada. O dever de planejamento impõe que a Administração eleja a modalidade (convite, tomada de preços ou concorrência) correspondente aos gastos com bens de mesma natureza durante o ano ou durante a possível duração do contrato, tendo em vista o que se mostrar previsível.

Voto, por último, pelo encaminhamento ao consulente de fotocópia dos Pareceres de fls. 04-12/TC e 13-15/-TC, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

É como voto.

Cuiabá/MT, 16 de julho de 2008.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Relator

Forma de repasse só muda com nova lei

"O assunto foi minuciosamente abordado pela Consultoria Técnica e também é tratado em vasta e extensa legislação federal e estadual."

Cons. Valter Albano

A forma de transferência de recursos para os municípios financiarem a assistência social somente pode ser alterada pelo Governo do Estado se for editada uma nova lei. Atualmente, a forma de repasse é disciplinada pela Lei Estadual n.º 6.695/1995.

Esse esclarecimento foi feito pelo Tribunal de Contas em resposta à consulta apresentada pela presidente do Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social – COEGEMAS/MT, Celcita Pinheiro.

Em sua manifestação o relator do processo, conselheiro Valter Albano, explica que, se houver modificação para transferência automática, o recurso deverá ser aplicado segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos estaduais.

Resolução de Consulta nº 30/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 7.460-8/2008

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.770/2008 da Procuradoria de Justiça e com fundamento nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: 1) O Poder Executivo Estadual só poderá alterar a forma de repasse dos recursos destinados ao financiamento da assistência social para os municípios, atualmente realizada por meio de convênio nos termos da Lei Estadual nº 6.695/1995, se uma nova lei modificar a forma de transferência; 2) Se for modificada para transferência automática, o recurso deverá ser aplicado segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais. Remeta-se à consulente fotocópia do Parecer nº 059/2008 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, de fls. 05 a 07-TC, do Parecer Ministerial nº 2.770/2008, de fls. 08 e 09-TC, bem como do inteiro teor do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, para conhecimento. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 desta Corte de Contas.

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

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se

Relatório

Trata-se no processo nº7460-8/2008, de consulta formulada pela presidente do Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social – COEGEMAS/MT, Prof.ª Celcita Pinheiro, solicitando esclarecimentos acerca das seguintes questões:

- Se há possibilidade de o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso alterar a sua proposta para que os recursos destinados ao co-financiamento da Assistência Social sejam repassados sem vinculação a projetos, e sim, vinculados apenas à sua função programática. Questiona, ainda, se é possível que os repasses de recursos sejam efetivados fundo a fundo, conforme previsão transcrita na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, atendendo antiga reivindicação dos governos municipais.

Por fim, questiona se o Poder Executivo Estadual tem autonomia para efetuar mudanças na forma de transferência dos recursos, sem observar os interesses dos municípios.

A Consultoria Técnica, através do Parecer n.º 059/2008, fls. 05/07-TC, informa inicialmente que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade nos termos previstos no art. 48 da Lei Complementar n.º 269/2007 e. no art. 232 da Resolução n.º 14/2007 deste Tribunal de Contas, concluindo que o Poder Executivo só poderá mudar a forma de repasse de recursos, atualmente realizada por meio de convênio, se uma nova lei modificar essa forma de transferência.

O digníssimo Procurador de Justiça que oficia junto a esta Corte, Dr. Mauro Delfino César, mediante o Parecer n.º 2.770/2008, acolhe na íntegra o parecer técnico e recomenda a remessa de cópia do processado ao Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

Esse é o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº: 059/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pela Sra. Celcita Pinheiro, Presidente do COEGEMAS/MT, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico acerca do seguinte questionamento:

1. Se há a possibilidade de o Executivo Estadual alterar a sua proposta para que os recursos destinados ao co-financiamento da Assistência Social sejam repassados sem vinculação a projetos, e sim, com a manutenção apenas de sua função programática e também em atenção à antiga reivindicação dos municípios, que os repasses dos recursos sejam efetivados fundo a fundo, conforme a previsão legal transcrita na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Por fim, questiona-se junto a esse Tribunal: Qual é a autonomia do Poder Executivo Estadual, para fazer ou deixar de fazer essa mudança de transferência, sem observar os interesses dos municípios?

É o relatório.

Preliminarmente, constata-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269, de 29 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso), e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14, de 03 de dezembro de 2007 (Regimento Interno do Tribunal de Mato Grosso).

Passa-se ao parecer.

A organização da Assistência Social encontra-se disciplinada pela Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742, de 07/12/1993 – que dentre outras disposições concede ao Conselho Nacional de Assistência Social a prerrogativa de aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Já a Lei Federal nº 9.604, de 05/02/1998, dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742/1993, estabelecendo também que os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo, desde que sejam aplicados de acordo com as prioridades

estabelecidas nos planos, como se segue:

> ***Art. 2º*** Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.
>
> Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio da eqüidade. *(grifado)*

Na esfera estadual, a Lei nº 6.696, de 20/12/1995, cria o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), sendo o FEAS responsável pelo o repasse desses recursos aos municípios através de convênio, nos termos do artigo 28 desta lei.

A Resolução nº 01/2008, de 24 de abril de 2008, da Comissão Intergestores Bipartite/CIB-MT, apresenta o convênio como forma de transferência utilizada para o repasse de recurso, conforme exposto:

> Resolução nº 01/2008
>
> (...)
>
> Considerando que o repasse dos recursos financeiros será através de termos de convênio de acordo com a Legislação Vigente em uma única parcela;
>
> *(grifado)*

Relevante destacar que a Lei nº 6.696, de 20/12/1995, regulamentou a forma de transferência por meio de convênio, todavia podendo o repasse ser automático desde que disciplinado por uma nova lei e aplicado segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos (art. 2º da Lei Federal nº 9.604, de 05/02/1998).

Com base nos fundamentos legais acima expostos, passa-se a responder a seguinte questão:

Qual é a autonomia do Poder Executivo Estadual, para fazer ou deixar de fazer essa mudança de transferência, sem observar os interesses dos municípios?

O Poder Executivo Estadual só poderá mudar a forma de repasse de recurso que hoje é realizada por meio de convênio, nos termos da Lei Estadual nº 6.696/1995, se uma nova lei modificar essa forma de transferência. Se for modificada para a transferência automática, deverá ser aplicado o recurso segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos (art. 2º da Lei Federal nº 9.604, de 05/02/1998).

Posto isso, caso o Tribunal Pleno acolha o entendimento desta Consultoria, sugerimos a seguinte ementa para a decisão:

Resolução de Consulta nº 30/2008. Convênio. Assistência Social. Possibilidade de mudança para repasse automático.

O Poder Executivo Estadual só poderá mudar a forma de repasse de recurso que hoje é realizada por meio de convênio, nos termos da Lei Estadual nº 6.696/1995, se uma nova lei modificar essa forma de transferência. Se for modificada para a transferência automática, deverá ser aplicado o recurso segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos (art.2º da Lei Federal nº 9.604, de 05/02/1998).

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 02 de junho de 2008.

Áurea Maria Abranches Soares
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe

Parecer do Ministério Público nº 2.770/2008

Para exame e Parecer deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o processo epigrafado versa sobre consulta formulada, pela Sra. Celcita Pinheiro, Presidente do COEGEMAS/MT, onde solicita orientação sobre os seguintes questionamentos:

"Se há Possibilidade de o Executivo Estadual alterar a sua proposta para que os recursos destinados ao co-financiamento da Assistência Social sejam repassados sem vinculação a projetos, e sim, com a manutenção apenas de sua função programática e também em atenção a antiga reivindicação dos municípios, que os repasses dos recursos sejam efetivados fundo a fundo, conforme previsão legal transcrita na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Por fim, questiona-se junto a este Tribunal: Qual é a autonomia do Poder Executivo Estadual, para fazer ou deixar de fazer essa mudança de transferência, sem observar os interesses dos municípios".

Entre as competências constitucionais do TCE/MT, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TCE/MT- Resolução 14/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, manifesta sobre o tema, neste termos:

"... a Lei nº 6.696, de 20/12/1995, regulamentou a forma de transferência por meio de Convênio, todavia podendo o repasse ser automático desde que disciplinado por uma nova Lei e aplicado seguindo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos (art.2º da Lei Federal nº 9.604, de 05/02/1998)."

Na leitura das informações da Consultoria Técnica, torna-se evidenciado, que o referido órgão técnico teceu considerações sobre o questionamento proposto, com clareza e a propriedade que o assunto requer, norteiam e orientam os procedimentos, a serem adotados, não restando dúvidas quanto às exigências legais pertinentes.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer nº 059/2008, da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 05/06/07TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado ao ilustre Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 02 de julho de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamentos legais

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, atendendo integralmente o disposto na Lei Complementar n.º 269/2007 e pela Resolução n.º 14/2007 desta Corte de Contas.

Conforme já abordado nos autos pela Consultoria Técnica, a organização da Assistência Social é regida pela Lei n.º 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social, que dentre outras disposições concede ao Conselho Nacional de Assistência Social a prerrogativa de aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

A prestação de contas da aplicação dos referidos recursos é regida pela Lei n.º 9.604/1998, que dispõe em seu art. 2.º que estes poderão ser repassados automaticamente para o Fundo e, se assim ocorrer, deverão ser aplicados de acordo

com as prioridades estabelecidas pelos respectivos Conselhos.

No entanto, no âmbito estadual, a legislação que trata do assunto regulamenta que a transferência dos recursos aos municípios seja realizada por meio de convênio – Lei n.º 6.696/1995.

Dessa forma, o meio utilizado para o repasse só poderá ser alterado se nova lei assim permitir. Tal condição é necessária para atender o que preconiza tanto a Constituição da República no parágrafo único do art. 59, como a Constituição Estadual no parágrafo único do art. 37, abaixo transcrito:

Constituição Estadual

Art. 37 (...) O processo legislativo compreende a elaboração de:
(...)
Parágrafo único: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (GN)

Esses são os fundamentos que embasaram meu voto.

Razões do Voto

Conforme minuciosamente já abordado nos autos pela Consultoria Técnica, e também com base na vasta e extensa legislação federal e estadual acerca do assunto, acolho o Parecer Ministerial n.º 2.770/2008, e voto no sentido de conhecer a presente consulta e, no mérito, responder objetivamente à consulente que:

a. O Poder Executivo Estadual só poderá alterar a forma de repasse de recursos destinados ao financiamento da Assistência Social para os municípios – hoje realizada por meio de convênio nos termos da Lei Estadual n.º 6.695/1995 – se uma nova lei modificar a forma de transferência;

b. Caso seja modificada para transferência automática, o recurso deverá ser aplicado segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais.

Voto, por último, pelo encaminhamento à consulente de fotocópia do Pareceres de fls. 05-07/TC e 08-09/TC, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

É como voto.

Voto

Pelo exposto e acolhendo o Parecer Ministerial n.º 2.770/2008, voto no sentido de conhecer a presente consulta e, no mérito, responder objetivamente à consulente que:

a. O Poder Executivo Estadual só poderá alterar a forma de repasse de recursos, hoje realizada por meio de convênio nos termos da Lei Estadual n.º 6.695/1995, se uma nova lei modificar a forma de transferência;

b. Caso seja modificada para transferência automática, o recurso deverá ser aplicado segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais.

É como voto.

Cuiabá/MT, 22 de julho de 2008.

Conselheiro Valter Albano da Silva
Relator

Decreto sobre contas de prefeito não pode ser anulado

Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais de prefeito municipal, quando apreciadas e reprovadas pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, não pode ser anulado, pois os dois órgãos são constitucionalmente competentes para realizar a análise técnica e o julgamento de mérito. A hipótese de anulação é cabível apenas quando decorrente de decisão judicial.

Essa é a síntese do entendimento aprovado pelo Tribunal de Contas, ao votar processo de consulta formulada pela Câmara Municipal de Primavera do Leste. Os conselheiros acolheram a manifestação do relator do processo, Waldir Júlio Teis, que, por sua vez, acatou pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público junto ao TCE.

"O Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Executivo é autônomo e só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Legislativo."

Cons. Waldir Júlio Teis

Resolução de Consulta nº 28/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 4.398-2/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.795/2008 da Procuradoria de Justiça, e com fundamentos nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta, para, no mérito, responder ao consulente que não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais do prefeito, quando apreciadas e reprovadas pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, órgãos constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito, cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros Ary Leite de Campos, José Carlos Novelli, Valter Albano, Alencar Soares e Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

O Sr. Eraldo Gonçalves Fortes, Presidente da Câmara Municipal de Primavera do Leste em exercício, encaminhou a este Tribunal ofício nº 170/2008/GP, no qual solicita parecer técnico acerca dos seguintes questionamentos:

1 - Há possibilidade de mudança da decisão tomada na sessão de votação das contas de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal, quando já votada e sacramentada a votação?

- Se é aceito e permitido que se realize nova votação de um determinado procedimento, como acima referido, quando não apontados erros nem vícios na sessão de votação.

- Se é possível a revisão de apreciação das contas, uma vez que essas tiveram parecer contrário do Ministério Público, do Tribunal de Contas e reprovadas pelo Legislativo Municipal.

Submetida à análise da Consultoria Técnica deste Tribunal, esta emitiu o Parecer nº 34/2008 de fls. 59/66-TCE, concluindo que:

- Em relação ao item 1: Não há possibilidade de mudança da decisão tomada pela Câmara Municipal, quando em decisão final, rejeitar ou aprovar, as contas anuais do Prefeito, pautado no parecer da Comissão Permanente e precedido da análise técnica efetivado pelo Tribunal de Contas, quando obedecido ao devido processo legal e a ampla defesa.

Ressalta a unidade técnica que, somente por acesso ao Poder Judiciário, quando o direito constitucional da ampla defesa e do contraditório for violado, ou qualquer circunstância que configure ilegalidade, enseja a invalidação do ato normativo produzido nos termos da decisão judicial, seguindo as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais.

- Em relação ao item 2: Não é permitido que se realize nova votação de contas anuais de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal que obedeceu ao devido processo legal, exceto se for anulado por decisão judicial.

- Em relação ao item 3: Não é possível a revisão das contas anuais do Prefeito Municipal, na esfera administrativa e na esfera judiciária, quando apreciada e reprovada pelos órgãos constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

No entendimento da Consultoria Técnica, é cabível o socorro ao Poder Judiciário quando houver como base da causa litigante prova de ilegalidade na decisão final, ou em qualquer fase do processo administrativo.

Posto isso, a Consultoria Técnica sugere o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº28/2008. Diversos. Contas Anuais da Prefeitura Municipal. Julgamento pela Câmara Municipal. Decreto Legislativo. Possibilidade de anulação somente por decisão judicial.

Não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais do Prefeito, quando apreciada e reprovada pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, sendo constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial.

Remetido o processo ao membro do Ministério Público, Procurador Mauro Delfino César, este emitiu Parecer de nº 1795/2008, de fls. 69/70-TCE, ratificando o Parecer nº 34/2008, de fls. 59/68-TCE, da Consultoria Técnica deste Tribunal.

É o relatório.

Parecer da Consultoria Técnica nº 34/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Eraldo Gonçalves Fortes, Presidente da Câmara Municipal de Primavera do Leste - MT, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico acerca dos seguintes questionamentos:

1. Há possibilidade de mudança da decisão tomada na sessão de votação das contas de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal, quando já votada e sacramentada a votação?

2. Se é aceito e permitido que se realize nova votação de um determinado procedimento, como acima referido, quando não apontados erros nem vícios na sessão de votação.

3. Se é possível a revisão de apreciação das contas, uma vez que essas tiveram parecer contrário do Ministério Público, contrário desse Egrégio Tribunal de Contas e reprovadas pelo Legislativo Municipal.

O consulente anexou os seguintes documentos:

- *às fls. 02-03/TCE - Ofício nº 170/2008/GP – Solicitação de Parecer;*
- *às fls. 04-06/TCE – Comunicação Interna nº 011/2008 – Resposta quanto à anulação da votação que apreciou as contas do Executivo Municipal;*
- *às fls. 07-19/TCE – Solicitação de anulação da votação das contas do exercício financeiro de 2005;*
- *às fls. 20-22 e 45-55/TCE – Manifestação do Procurador Jurídico da Câmara Municipal.*
- *às fls. 23-44/TCE – Cópia da Ata do Evento Consciência Cidadã – Conhecendo o TCE/MT, realizado em 19 de setembro de 2007.*
- *às fls. 56-57/TCE – Ofício nº 156/2008/GP de encaminhamento ao Promotor de Justiça de Primavera do Leste - MT.*

É o relatório.

Preliminarmente, os pressupostos de admissibilidade referentes aos processos de consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que as questões propostas foram formuladas em tese, nos termos do artigo 48 e 49, inciso II, da Lei Complementar nº269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno), como se segue:

1. Há possibilidade de mudança da decisão tomada na sessão de votação das contas de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal, quando já votada e sacramentada a votação?

2. É aceito e permitido que se realize nova votação de um determinado procedimento, como acima referido, quando não apontados erros nem vícios na sessão de votação.

3. É possível a revisão de apreciação das contas, uma vez que essas tiveram parecer contrário do Ministério Público, contrário deste Egrégio Tribunal de Contas e reprovadas pelo Legislativo Municipal.

Neste sentido, parte-se da atuação das Câmaras no processo final de votação das contas de um determinado exercício financeiro do Executivo Municipal resultando na elaboração do decreto legislativo, que de acordo com José Afonso da Silva, na obra Manual do Vereador (2004, p.119) define como:

Elaboração de decreto legislativo e de resoluções – Os decretos legislativos e as resoluções da Câmara são iniciativa, em regra, de qualquer Vereador, da Mesa ou da Comissão, mais comumente da Mesa e da Comissão, já que tratam de assuntos internos da Edilidade com efeitos externos (Decreto Legislativo) e com efeitos internos (Resoluções). Sua tramitação legislativa é prevista no Regimento Interno da Casa. Não dependem de sanção ou veto. Serão promulgados pelo Presidente da Câmara, que também determinará sua publicação.

Consigna-se, também, o entendimento exarado do autor Alexandre de Moraes em Direito Constitucional (2007, p.665):

Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal. Além destas matérias, também é de competência do decreto legislativo a regulamentação exigida no art.62, da

citada Carta (EC nº 32/01).

Assim, os decretos legislativos constituem, igualmente às demais espécies previstas no art. 59 da Constituição Federal, atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional, cujo procedimento não é tratado pela Constituição Federal, cabendo ao próprio Congresso discipliná-lo.

Em sentido jurídico, o processo legislativo consiste no conjunto de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes (Congresso, Senado, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais) na produção das espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal.

Constituição Federal:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição;
II - leis complementares;
III - leis ordinárias;
IV - leis delegadas;
V - medidas provisórias;
VI - decretos legislativos;
VII – resoluções.
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Segue-se para elaboração dos atos normativos acima previstos o princípio constitucional da legalidade, similarmente previstos na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município.

A Lei Orgânica do Município organiza a Administração Pública e regulamenta o Executivo e o Legislativo, dentre outras considerações peculiares ao município; nos limites de competência prevista na Constituição Federal e na Constituição Estadual. O Regimento Interno da Câmara organiza e regulamenta suas atribuições, dentre elas os procedimentos pertinentes à elaboração das espécies normativas.

O Decreto Legislativo é uma espécie normativa de competência privativa da Câmara nos termos do seu Regimento Interno. Ou seja, cada Regimento especificará sobre sua formação; contudo, algumas considerações básicas poderão ser pontuadas.

Dentre elas, o processo para a elaboração do Decreto Legislativo, que aprova ou rejeita as contas do Executivo Municipal, **origina-se** com o recebimento do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, disciplinado no artigo 71, inciso I e 75 da Constituição Federal, e **conclui-se** com votação da Plenária Legislativa; exteriorizados em procedimentos complexos que se sucedem para este fim, *ex positis:*

No processo de julgamento de contas globais do chefe do executivo, o parecer prévio do Tribunal de Contas tem existência autônoma, conquanto não absoluta, em relação ao final do julgamento emanado do Legislativo. Comprova a assertiva a possibilidade de sua insubsistência em caso de deliberação contrária do Parlamento.

Com efeito, não obstante o ato final pertencer à exclusiva competência do Legislativo, o parecer técnico do Tribunal de Contas cumpre a **função preparatória**, devendo ser o processo administrativo de julgamento de contas enquadrado na espécie que o publicista italiano Mário Bracci intitula **"procedimento expressivo de manifestação complexa",** entendido como tal a **"... sucessão de atos distintos provenientes de órgãos distintos para chegar-se ao ato final ..."** -Revista Diálogo Jurídico -Ano I – nº 09 – dezembro de 2001 – Salvador -BA- Brasil – DUE PROCESS OF LAW e Parecer Prévio das Cortes de Contas – Luciano Ferraz. (grifado)

No que tange à possibilidade de recurso quanto ao parecer prévio do Tribunal de Contas, a jurisprudência manifesta-se pela improcedência do pedido, por não ser uma **decisão final**; todavia é garantida a ampla defesa na instrução do processo.

Ementa - Mandado de Segurança – Tribunal de Contas do Estado – Parecer Prévio – Contas de Prefeito Municipal – Opinião não Vinculante – Julgamento afeto à Câmara Municipal - Exegese do artigo 210, inciso ii da Constituição Estadual - Direito líquido e certo inexistente - Carência da Segurança.

O parecer prévio do Egrégio Tribunal de Contas do Estado acerca do Balanço Geral de Prefeito Municipal não é suscetível de ser atacado por mandado de segurança, porque tem caráter meramente opinativo, não tem força vinculante, e contra o qual não cabe recurso, posto que não se trata de decisão (Mandado de Segurança Individual – cl. 11 – 11- nº 1.195 – Capital – requerente: Lélio Teixeira Coelho; requerido: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – DJ 31/3/93)

Mandado de Segurança nº 1717, classe 11- cível. Requerente: Francisco Pedro Bezerra da Cruz, ex-Prefeito Municipal de Juscimeira, Requerido:

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Mandado de Segurança - Parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso Contrário à Aprovação das Contas do Município de Juscimeira – Segurança Impetrada Alegando Cerceamento de Defesa por não ter oportunizado a Apresentação de Recurso – Inexistência – Hipótese que não se cuida de decisão mas sim de parecer que poderá ou não ser acatado pela Câmara Municipal.

Em se tratando de parecer, cujo caráter é meramente opinativo, não tendo força vinculante, não há de se falar em cerceamento de defesa por não se ter oportunizado a apresentação de recurso junto ao Tribunal de Contas ao ex-prefeito por não cuidar a hipótese de decisão como prescreve as normas regimentais. (grifado)

Seguindo os feitos legais, recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas pela Casa Legislativa, passará à apreciação da Comissão responsável que servirá, também, de subsídio para a tomada de decisão pela Câmara. Oportuno salientar que o parecer técnico do Tribunal de Contas deixará de prevalecer somente por manifestação contrária de dois terços dos seus membros.

São os parlamentares, como membros do Poder Legislativo e mandatários da vontade do povo, que possuirão a incumbência de decidir sobre os assuntos determinados pela Constituição Federal e demais dispositivos legais; ou seja, são os executores deste procedimento. Possuem o direito público subjetivo de garantir a estrita observância do rito legislativo, podendo, em caso necessário, utilizar-se do Poder Judiciário, através do mandado de segurança, conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal:

STF – Pleno- MS nº 22503-3/DF- Rel. p/ Acórdão: Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 6 jun. 1997, p. 24.872. - Sobre a possibilidade de controle difuso de constitucionalidade do devido processo legislativo, por meio de mandado de segurança ajuizado por membro do Congresso Nacional.

A independência democrática que rege o Princípio da Separação de Poderes é de vital importância para que o Parlamentar ostente ampla e absoluta liberdade de convicção, pensamento e ação, **afastando-se a possibilidade de ficar vulnerável às pressões;** resguardando os interesses do povo e do país.

Assim, com base nesta prerrogativa, o voto do Parlamentar deve ser pautado na observância das normas legais e na essência volitiva da tomada de decisão, que se materializará, no caso, com a publicação do Decreto Legislativo.

Portanto, este ato normativo é formado a partir de atribuições constitucionais complexas e independentes entre si, visto que o parecer técnico do Tribunal de Contas tem existência autônoma, conquanto não absoluta em relação ao ato final de julgamento que se dará pela manifestação parlamentar, garantido em seu rito a ampla defesa e o contraditório.

Relevante registrar o posicionamento emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no Prejulgado nº 0833, nos seguintes termos:

Não compete à própria Câmara a anulação de Decreto Legislativo que rejeitou as contas municipais de ex- Prefeito, ainda que o Ministério Público tenha promovido o arquivamento de Representação para apuração de crime de responsabilidade, mesmo porque as irregularidades que ensejaram a rejeição subsistem no campo político -administrativo.

Na hipótese da sessão da Câmara que decidiu pela rejeição ter sido realizada sem a observância do seu Regimento Interno (ilegalidade formal), a eventual anulação somente poderá decorrer de decisão judicial

Processo: CON-TC9546707/96 - Parecer COG - 142/00 – Decisão nº 1547/2000 – Prejulgado nº 0833 – TCE-SC.

Com base nos fundamentos legais acima expostos, passamos a responder às perguntas em tese:

1. Há possibilidade de mudança da decisão tomada na sessão de votação das contas de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal, quando já votada e sacramentada a votação?

Não há possibilidade de mudança da decisão tomada pela Câmara Municipal quando em decisão final, rejeitar ou aprovar, às contas anuais do Prefeito pautado no parecer da Comissão Permanente e precedido da análise técnica efetivado pelo Tribunal de Contas, quando obedecido ao devido processo legal e a ampla defesa.

Todavia, somente por acesso ao Poder Judiciário quando o direito constitucional da ampla defesa e do contraditório forem violados ou qualquer circunstância que configure ilegalidade, ensejando a invalidação do ato normativo produzido nos termos da decisão judicial, seguindo as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais esposadas.

2. É aceito e permitido que se realize nova votação de um determinado procedimento, como acima referido, quando não apontados erros nem vícios na sessão de votação.

Não é permitido que se realize nova votação de contas anuais de um determinado exercício financeiro da Prefeitura Municipal que obedeceu ao devido processo legal, exceto se for anulado por decisão judicial.

3. É possível a revisão de apreciação das contas que tiveram parecer contrário do Ministério Público, contrário do Tribunal de Contas e reprovadas pelo Legislativo Municipal.

Não é possível a revisão de conta anual do Prefeito Municipal, na esfera administrativa e na esfera judiciária, quando apreciada e reprovada pelos órgãos constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

Cabível apenas o socorro ao Poder Judiciário quando houver como base da causa litigante prova de ilegalidade na decisão final ou em qualquer fase do processo administrativo.

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

Resolução de Consulta nº28/2008. Diversos. Contas Anuais da Prefeitura Municipal. Julgamento pela Câmara Municipal. Decreto Legislativo. Possibilidade de anulação somente por decisão judicial.

Não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou a conta anual do Prefeito Municipal, quando apreciada e reprovada pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, sendo constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 29 de abril de 2008.

Áurea Maria Abranches Soares
Técnico Instrutivo e de Controle

Volmar Bucco Júnior
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe

Parecer do Ministério Público n.º 1795/2008

A presente consulta formulada pelo Sr. Eraldo Gonçalves Fortes, Presidente da Câmara de Primavera do Leste objetiva informações desta Casa sobre a possibilidade de alteração de decisão que julga as contas anuais da Prefeitura Municipal; e sobre a realização de nova votação e revisão da apreciação das contas que tiveram parecer contrário do TCE e MP.

A Consultoria Técnica do TCE, em parecer de fls. 59/66, informou que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos e passou à análise de mérito.

Conclui aquela Consultoria, com base na doutrina e jurisprudência vigente que: *"Não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou a conta anual do Prefeito Municipal, quando apreciada pelo Tribunal de Contas e reprovada pela Câmara Municipal. Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial".*

Vieram os autos com vistas.

Conforme preceitua o art. 177 e parágrafo único do Regimento Interno desta Casa, o Parecer Prévio emitido pelo TCE-MT sobre as contas do Chefe do Executivo é autônomo e só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros do Legislativo, e, mesmo nesse caso, não perde sua validade perante esta Casa para efeito de julgamento individualizado dos atos de gestão e de ordenação da despesa.

Por outro lado, uma vez encaminhado ao Poder Legislativo, o Parecer Prévio do TCE não vincula a decisão daquela Casa; e, respeitado o devido processo legal, e ressalvada previsão regimental específica, não há possibilidade de mudança da decisão final tomada pela Câmara Municipal que rejeita ou aprova as contas anuais do Prefeito Municipal em sede administrativa, restando a via judicial nos casos de violação de garantia constitucional ou ilegalidade.

Diante do exposto, ratificamos a informação técnica de fls.59/66, devendo os autos serem julgados em seus termos.

É o Parecer.

Cuiabá, 11 de maio de 2008.

Mauro Delfino César
Procurador de Justiça

Fundamentos do voto

Preliminarmente, verifico que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade dos artigos 48 e 49, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - Lei Complementar nº 269/2007, e os artigos 232 e 233, do Regimento Interno deste Tribunal.

Conforme já abordado nos autos, e com base na doutrina e jurisprudência vigente: "Não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais do Prefeito Municipal, quando apreciada pelo Tribunal de Contas e reprovada pela Câmara Municipal. Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial".

Conforme preceitua o artigo 177, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa, o Parecer Prévio emitido pelo TCE-MT, sobre as contas do Chefe do Executivo, é autônomo e só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Legislativo, e, mesmo nesse caso, não perde sua validade perante esta Casa para feito de julgamento individualizado dos atos de gestão e de ordenação da despesa.

Por outro lado, uma vez encaminhado ao Poder Legislativo, o Parecer Prévio do TCE-MT, não vincula a decisão daquela Casa; e, respeitado o devido processo legal, ressalvada previsão regimental específica, não há possibilidade de mudança da decisão final tomada pela Câmara Municipal, que rejeita ou aprova as contas anuais do Prefeito em sede administrativa, restando a via judicial nos casos de violação de garantia constitucional ou ilegalidade.

Voto

Pelo exposto, acompanho o Parecer Ministerial nº 1795/2008, do Exmo. Procurador de Justiça Mauro Delfino César e o Parecer nº 034/2008 da Consultoria Técnica deste Tribunal, **Voto** no sentido de conhecer a consulta e no **mérito** responder ao consulente que não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais do Prefeito, quando apreciada e reprovada pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, sendo constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial.

Desse modo, entendo que o verbete deve ser redigido da seguinte forma:

Resolução de Consulta nº 28/2008. Diversos. Contas Anuais da Prefeitura Municipal. Julgamento pela Câmara Municipal. Decreto Legislativo. Possibilidade de anulação somente por decisão judicial.

Não é possível a anulação do Decreto Legislativo que rejeitou as contas anuais do Prefeito, quando apreciada e reprovada pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, sendo constitucionalmente competentes à análise técnica e ao julgamento de mérito.

Cabível a hipótese de anulação do Decreto Legislativo apenas quando decorrente de decisão judicial.

É como manifesto o meu voto.

Cuiabá, 30 de junho de 2008.

Waldir Júlio Teis
Conselheiro Relator

Orientações sobre abertura de créditos adicionais

Os créditos adicionais autorizados com base no excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por um único decreto no exato valor autorizado. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64.

Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, sejam eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária apenas para as obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra.

A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

Essa orientação foi apresentada pelo conselheiro Waldir Teis, respondendo à consulta feita pela Prefeitura de Rondonópolis.

"Pode-se considerar como tendência do exercício a previsão dos recursos que serão recebidos por transferência voluntária de outros entes durante o ano"

Cons. Waldir Júlio Teis

Resolução de Consulta nº 43/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 11.673-4/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, e de acordo com o Parecer nº 3.551/2008 da Procuradoria de Justiça, em conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: **1)** os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recursos de convênio, deverão ser abertos por único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos previstos no convênio a serem liberados no exercício, sendo que, para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/1964; e, **2)** para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, sejam eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra, sendo que a diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes. Encaminhe-se fotocópia dos autos ao consulente. Após as anotações de praxe, arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano, Alencar Soares e Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Mediante ofício n.º 011/SEPLAN, a Prefeitura de Rondonópolis encaminhou a este Tribunal consulta formulada pelo Sr. Adilton Domingos Sachetti, prefeito municipal, com as seguintes indagações:

1. Pode-se editar um único decreto para abertura de crédito contendo ao mesmo valor do convênio, atendendo o dispositivo mencionado na lei de licitações, isto é, prover a dotação com a "previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados (...)" inciso III, § 2º, da Lei 8.666/93, adotando providências de modo a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro, a fim de evitar o déficit?;

2. Ou, emite-se decreto somente com a disponibilidade financeira, a cada liberação de parcelas da transferência voluntária realizando o processo licitatório sem a previsão dos recursos orçamentários, conforme se entende analisando o disposto no caput do art. 43 da lei 4.320/64?;

3. Como agir no caso de obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, porque deve se licitar toda a obra ou serviço, mas a dotação orçamentária deve entender somente o exercício em curso? E a diferença orçamentária?

A Consultoria Técnica, no Parecer n.º 079/2008, de fls. 05/11-TCE, informa que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade, pois trata-se de caso em tese, nos termos do disposto do artigo 48, da Lei Complementar nº 269/2007.

A utilização de recursos de convênios para realização de obras públicas foi objeto de recente decisão deste Tribunal:

" Resolução de Consulta nº 19/2008. *(...os créditos adicionais terão vigência no exercício financeiro, exceto os créditos especiais e extraordinários, quando autorizados nos últimos 04 (quatro) meses do exercício, caso em que, abertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente; e que, caso o cronograma de aplicação de recursos ultrapasse o exercício seguinte ao da assinatura de convênio, a parcela correspondente deverá estar contemplada na LOA daquele exercício, além de haver a necessidade de ajustar o Plano Plurianual – PPA para tanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, correspondente deverá estar em consonância com a aplicação dos recursos."*

Também sobre o tema, por meio do Acórdão nº 3.145/2006, o Plenário entendeu que é possível a abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos oriundos de convênios firmados:

"Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos nos orçamentos. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro."

A Consultoria Técnica concluiu que:

1. Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por um único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos do convênio previstos para o respectivo exercício.

2. Para obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, sejam eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que ser refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

Os autos foram submetidos ao Ministério Público, representado pelo Excelentíssimo Sr. Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, que emitiu o Parecer n.º 3.551/2008, às fls. 12/14-TCE, e opinou pelo acolhimento do Parecer n.º 079/2008, da Consultoria Técnica, de fls. 05/11-TCE, recomendando-se a remessa de cópia do processo ao consulente.

Parecer da Consultoria Técnica nº 079/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em estudo consubstancia a consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Rondonópolis, Senhor Adilton Domingos Sachetti, que solicita parecer sobre as seguintes questões:

"1. Pode-se editar um único decreto para cobertura de crédito contendo o mesmo valor da lei autorizativa, a qual corresponde ao mesmo valor do convênio, atendendo ao dispositivo mencionado na lei de licitações, isto é, prover a dotação com a "previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados [...]", inciso III, § 2º, art. 7º, da Lei 8.666/93, adotando providências de modo a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro, a fim de evitar déficit?

2. Ou, emite-se o decreto somente com a disponibilidade financeira, a cada liberação de parcelas da transferência voluntária realizando o processo licitatório sem a previsão dos recursos orçamentários, conforme se entende analisando o disposto no *caput* do art. 43 da Lei 4.320/64?

3. Como agir no caso de obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro porque deve se licitar toda a obra ou serviço, mas a dotação orçamentária deve atender somente o exercício em curso? E a diferença orçamentária?"

Verifica-se que não foram juntados documentos aos autos.

É o relatório.

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que o consulente tem autoridade para formular questionamento a esta Corte de Contas e a indagação posta foi feita em tese, nos termos do disposto no artigo 48, *caput* da Lei Complementar nº 269/2007.

Segue parecer referente ao objeto indagado.

A utilização de recursos de convênios para realização de obras públicas foi objeto de recente decisão neste Tribunal de Contas, conforme se infere do julgado abaixo transcrito:

Resolução de Consulta n°. 19/2008. Planejamento. Convênio. LOA. Alteração. Créditos adicionais. Vigência. Créditos especial e extraordinário. Possibilidade no exercício vigente e subseqüente. Para além desse exercício, deve haver previsão de aplicação de recursos de convênio na LOA correspondente e adequação do PPA e da LDO.

Os créditos adicionais terão vigência no exercício financeiro, exceto os créditos especiais e extraordinários, quando autorizados nos últimos 04 (quatro) meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente; e que, caso o cronograma de aplicação dos recursos ultrapasse o exercício seguinte ao da assinatura de convênio, a parcela correspondente deverá estar contemplada na LOA daquele exercício, além de haver a necessidade de se ajustar o Plano Plurianual – PPA para tanto, e, ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO correspondente deverá estar em consonância com a aplicação dos recursos.

Desta feita, firmou-se o entendimento de que caso o cronograma de aplicação dos recursos ultrapasse o exercício seguinte ao da assinatura de convênio, a parcela correspondente deverá estar contemplada na LOA daquele exercício.

Também sobre o tema, este Tribunal de Contas, por meio do Acórdão nº 3.145/2006, entendeu que é possível a abertura de crédito adicional tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos oriundos de convênios firmados. Vejamos o resumo da decisão:

Acórdão nº 3.145/2006. Planejamento. LOA. Alteração. Crédito adicional. Fonte de recursos. Possibilidade de se indicar o excesso de arrecadação em fonte vinculada, ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada.

Para abertura de crédito adicional, poderá ser indicado como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação vinculada, não previstos ou subestimados no orçamento. Isso pode ser realizado ainda que o excesso não se reflita na receita total arrecadada, desde que atenda ao objeto da vinculação e se adotem as providências para a garantia do equilíbrio financeiro.

É oportuno ressaltar que o Projeto de Lei que

visa substituir a Lei nº 4.320/64 já prevê esta hipótese de abertura de créditos adicionais, conforme se denota da redação do art. 56 do PLC 135/96 abaixo:

> ***Art. 56*** A abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para atender às despesas neles previstas.
> §1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
> ...
> V – os recursos adicionais de transferências recebidas, com destinação específica, não previstos ou insuficientemente estimados no orçamento;
> §3º Os créditos adicionais com recursos provenientes de superávit financeiro respeitarão as vinculações das receitas que deram origem ao respectivo superávit.

No que concerne às transferências voluntárias recebidas durante o exercício, para execução de obra ou serviço – cujos créditos não estavam previstos ou insuficientemente previstos na Lei Orçamentária – o gestor deve emitir um único decreto pelo valor da lei autorizativa, crédito este que terá como indicação para sua cobertura os recursos provenientes do excesso de arrecadação em fonte vinculada (convênio), considerando, para tanto, a tendência do exercício, tomando por base a expectativa dos recursos financeiros a serem recebidos por meio do convênio para o exercício em vigor. Essa interpretação decorre do disposto no § 3º do art. 43, da Lei nº 4.320/64. Vejamos a redação deste dispositivo:

> ***Art. 43.*** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
> ...
> § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Assim, pode-se considerar como tendência do exercício a previsão dos recursos que serão recebidos por transferência voluntária de outros entes durante o ano.

Desta forma, é possível a abertura do crédito adicional sem a existência de recursos financeiros, bastando a comprovação de que, seguindo a tendência do exercício, o Município receberá o recurso, proveniente do convênio celebrado.

Após autorização do Poder Legislativo, deve o gestor abrir o crédito pelo valor total autorizado em lei, devendo o gestor controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64:

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

O descumprimento do artigo acima pode dar ensejo à penalidade prevista no art. 359-D do Código Penal. Vejamos:

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Reforça este entendimento o disposto no artigo 7º da Lei de Licitações, que para maior clareza transcreveremos a seguir:

> ***Art. 7º.*** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
> ...
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
> I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
> II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
> III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
> IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.
> ...
> § 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.
> *(grifamos)*

Da redação do artigo acima, percebe-se que o legislador condiciona a instauração da licitação à previsão de recursos na lei orçamentária referentes àquelas obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso.

Deve-se frisar a obrigatoriedade da previsão da realização das obras e serviços no Plano Plurianual, sob pena de descumprimento do artigo 165 da Constituição Federal:

> ***Art. 165 ...***
> § 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No que concerne ao processo licitatório, pertinentes são os apontamentos feitos por Jessé Torres[1]:

"ou a verba prevista no orçamento basta à execução total da obra ou do serviço no mesmo exercício, ou não basta, devendo o respectivo objeto ter sua execução desdobrada para o exercício, ou exercícios, seguinte.

Em ambas as hipóteses, a execução tanto poderá ser total ou parcelada. Isto porque nem a execução total é sinônimo de execução no mesmo exercício financeiro, podendo desdobrar-se por mais de um exercício, nem a execução parcelada é sinônimo de execução a realizar-se durante mais de um exercício, podendo realizar-se no mesmo exercício financeiro.

Será total a execução do objeto integralmente licitado, ainda que o cronograma de sua realização se desdobre por mais de um exercício. A Administração define toda a execução e a submete a uma só licitação e a um só contrato. O valor das partes da obra ou do serviço, a serem executados em outros exercícios, será globalmente estimado no edital e no contrato, embora a previsão orçamentária anual somente possa referir-se à verba prevista para o respectivo exercício.

Será parcelada a execução de objeto a ser realizada por etapas distintas, a cada qual correspondendo uma licitação e um decorrente contrato. A Administração, ao definir o objeto, já subdivide sua execução por etapas autônomas, as quais, desde que exista dotação orçamentária suficiente, poderão ser executadas no mesmo exercício, ainda que por empresas adjudicatárias diversas.

Em se tratando de obra ou serviço na Administração Pública, sua execução poderá ser total ou parcial. No caso de execução total, realizar-se-á uma única licitação como também um único contrato. Todavia essa obra ou serviço poderá ter sua execução integralmente num mesmo exercício ou desdobra-se por outros.

Caso a execução se desdobre em outros exercícios, para efeitos de licitação será necessário indicar somente os créditos orçamentários do exercício vigente. Os demais créditos a serem usados para os outros exercícios deverão estar previstos nos orçamentos respectivos. Não obstante, o valor total da obra ou serviço deverá ser globalmente estimado no edital e no contrato.

Poder-se-á, ainda, parcelar o objeto a ser licitado, quando se mostrar economicamente viável e desde que preenchidos os requisitos legais previstos nos §§ 1º e 2º do art. 23, da Lei nº 8.666/93.

> ***Art. 23.***
> § 1° As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.
>
> § 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação."

Pelo exposto, conclui-se que:

1. Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recurso o excesso de arreca dação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por um único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos do convênio previstos para o respectivo exercício.

2. Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, seja m eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária

somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

Caso o Tribunal Pleno comungue com mesmo entendimento desta Consultoria Técnica, sugerimos a emissão do seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº. 43/2008. Planejamento. LOA. Alteração. Crédito Adicional. Fonte de Recursos. Convênios. Abertura por um único decreto.

1. Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênios deverão ser abertos por um único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no artigo 59 da Lei nº 4.320/64.
2. Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, sejam eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

É o parecer que *S.M.J.* se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 17 de agosto de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora Adjunta de Estudos, Normas e Avaliação

Volmar Bucco Júnior
Consultor Adjunto de Estudos, Normas e Avaliação

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Parecer do Ministério Público nº 3.551/2008

Trata-se o presente processo de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Rondonópolis, Sr. Adilton Domingos Sachetti, por meio da qual solicita orientação sobre as seguintes questões:

"1. Pode-se editar um único decreto para cobertura de crédito contendo o mesmo valor da Lei autorizativa, a qual corresponde ao mesmo valor do convênio, atendendo ao dispositivo mencionado na lei das licitações, isto é, prover a dotação com a " previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados {...}", inciso III, §2º, art. 7º, da Lei 8.666/93, adotando providências de modo a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro, a fim de evitar déficit?

2. Ou, emite-se o decreto somente com a disponibilidade financeira, a cada liberação de parcelas da transferência voluntária realizando o processo licitatório sem a previsão dos recursos orçamentários, conforme se entende analisando o disposto no caput do art. 43 da Lei 4.320/64?

3. Como agir no caso de obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, porque deve se licitar toda a obra ou serviço, mas a dotação orçamentária deve atender somente o exercício em curso? E a diferença orçamentária?"

Entre as competências constitucionais do TCE, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos no artigo 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

Ademais, verifica-se que a deliberação Plenária sobre o processo de Consulta, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados da tese e vinculando o exame de feito sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação. Entende-se por prejulgado de tese nos termos do Parágrafo Único do artigo 238, do RI/TC- Resolução 14/07.

"1. Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte de recurso o excesso de arrecadação proveniente de recursos de convênio deverão ser abertos por um único decreto no valor da Lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos do convênio previsto para o respectivo exercício.

2. Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, sejam eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes."

Do cotejo dos autos, verifica-se que os requisitos para o recebimento e processamento desta consulta foram preenchidos, quais sejam:

1. autoridade competente ou pessoa legítima: (prefeitos e vice-prefeitos municipais; presidentes e vereadores de Câmaras Municipais; secretários municipais; presidentes de comissões técnicas ou de inquéritos das Câmaras Municipais; diretor presidente ou titular de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas ou mantidas pelo município e gestores de fundos especiais.

2) dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria da competência deste Tribunal de Contas e na forma estabelecida no Regimento Interno.

3) a consulta foi formulada em tese, tendo a resposta caráter normativo e constituindo-se pré-julgamento de tese, mas não de fato e caso concreto.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 05/11/TC, recomendando-se a remessa de cópia do processado à Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 03 de setembro de 2008.

Mauro Delfino César

Procurador de Justiça

Fundamentos do Voto

Preliminarmente, verifico que os requisitos de admissibilidade da consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois trata-se de caso em tese, nos termos do disposto do artigo 48, da Lei Complementar 269/2007.

Conforme previsto no art. 42, da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. O art. 43 da mesma lei dispõe que a abertura destes créditos depende da existência de recursos disponíveis e será precedida de exposição justificativa.

No que concerne às transferências voluntárias recebidas durante o exercício, para execução de obra ou serviço, cujos créditos não estavam previstos ou insuficientemente previstos na LOA, o gestor deve emitir um único decreto no valor da lei autorizativa, conforme previsto no § 3º, do art. 43, da Lei nº 4.320/64:

> ***"Art. 43.*** *A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.*
> *(.....)*
> *§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecação prevista e a realizada, considerando-se, ainda tendência do exercício."*

Dessa forma, é possível a abertura de crédito adicional sem existência de recursos financeiros, bastando a comprovação de que o município receberá o recurso, proveniente do convênio celebrado.

Após a autorização do Poder Legislativo, deve o gestor abrir o crédito pelo valor total autorizado em lei, devendo o gestor controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, como preconiza o art. 59, da Lei nº 4.320/64 e reforçado pelo art. 7º, da Lei nº 8.666/93. Ressalto a obrigatoriedade da previsão das realizações das obras e serviços no Plano Plurianual-PPA, sob pena de descumprimento do art. 165 da Constituição da República.

Em se tratando de obra ou serviços na administração pública, sua execução poderá ser total ou parcial. No caso de execução total, será realizada em uma única licitação, como também um único contrato, podendo a obra ou serviço ter sua execução integralmente no mesmo exercício ou desdobrar-se por outros.

Nos casos em que a obra ou serviços se desdobrem em outros exercícios, para efeitos de licitação, será necessário indicar somente os créditos orçamentários do exercício vigente. Os demais créditos a serem usados para os outros exercícios deverão estar previstos nos orçamentos respectivos. O valor da obra ou serviços deverá ser globalmente estimado no edital e no contrato.

Poderá ainda parcelar o objeto a ser licitado, quando se mostrar economicamente viável e desde que preenchidos os requisitos legais previstos nos §§ 1º e 2º art. 23, da Lei nº 8.666/93.

Desse modo, entendo que o verbete deve ser redigido da seguinte forma:

Resolução de Consulta nº.43/2008. Planejamento. LOA. Alteração. Crédito Adicional. Fonte de Recursos. Convênios. Abertura por um único decreto.

É a fundamentação do voto.

Voto

Por tudo o que consta nos autos, acato o Parecer Ministerial n.º 3.551/2008 do excelentíssimo Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, e Voto no sentido de conhecer a consulta e, no mérito, encaminhar cópias do autos e responder ao consulente que:

1. Os créditos adicionais autorizados tendo como fonte recursos de convênio, deverão ser abertos por um único decreto no valor da lei autorizativa, que corresponderá somente aos valores dos recursos previstos no convênio a serem liberados no exercício. Para evitar o descontrole dos gastos, o gestor deve controlar o saldo aberto pelas emissões dos empenhos, tal como previsto no art. 59 da Lei nº 4.320/64.

2. Para as obras e serviços cujos valores comprometam mais de um exercício financeiro, seja m eles licitados integralmente ou de forma parcelada, deverá haver previsão orçamentária somente no que se refere às obrigações a serem firmadas no exercício, de acordo com o cronograma da obra. A diferença orçamentária deverá ser estimada nos orçamentos dos exercícios correspondentes.

É como manifesto meu voto.

Cuiabá, 09 de setembro de 2008.

Waldir Júlio Teis
Conselheiro Relator

Período legislativo em datas diferentes

"A autonomia dos entes federados pressupõe uma repartição de competências ... capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno"

Cons. Waldir Júlio Teis

Acatando os pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, o conselheiro Waldir Teis respondeu consulta formulada pelo presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, José Eurípedes Felício, sobre a possibilidade de os Estados e municípios estabelecerem datas diferentes para início e fim dos trabalhos legislativos.

O relator do processo ressalta, entretanto, que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo.

Resolução de Consulta nº 46/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 13.255-1/2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 3.706/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: o município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no artigo 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos Municípios; no entanto, os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo. Encaminhe-se cópia dos presentes autos ao consulente. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Ary Leite de Campos, Valter Albano, Alencar Soares e Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César.

Publique-se.

Relatório

Mediante ofício s/nº a UCMMAT – União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, encaminhou a este Tribunal consulta formulada pelo Sr. José Eurípedes Felício, presidente interino da UCMMAT, com o seguinte questionamento:

A indagação é no sentido da aplicabilidade ou não daquela data de recesso em nível municipal, tendo em vista a invocação dos princípios da ***simetria****, que determina que a aplicação dos princípios magnos e dos paradigmas de estruturação do Estado, previstos na Constituição Federal, sejam reproduzidos simetricamente nos*

textos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, em confronto com a ***autonomia, autogoverno e autoadministração*** *desses entes.*

A Consultoria Técnica, no Parecer nº 084/2008, de fls. 05/07-TCE, informa que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade, pois trata-se de caso em tese, nos termos do disposto do artigo 48, da Lei Complementar nº 269/2007.

A conclusão da Consultoria Técnica foi que:

É possível que os Estados e Municípios regulem a matéria de forma diferente, estabelecendo datas diferentes para início e fim dos trabalhos legislativos, desde que não restrinjam a atuação do Poder Legislativo local, ou seja, que limitem temporal e demasiadamente as reuniões dos representantes do povo na Câmara Municipal e de que os recessos não sejam demasiadamente excessivos, sob pena do comprometimento do princípio da moralidade que rege todas as esferas da federação.

Os autos foram submetidos ao Ministério Público, representado pelo Excelentíssimo Sr. Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, que emitiu o Parecer nº 3.706/2008, às fls. 08/09-TCE, e opinou pelo acolhimento do Parecer nº 084/2008, da Consultoria Técnica, de fls. 04/07-TCE, recomendando a remessa de cópia do processo ao consulente.

Parecer do Ministério Público nº 3.706/2008

Trata-se o presente processo de consulta formulada pelo Presidente em exercício da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, José Eurípedes Felício, na qual solicita a seguinte orientação:

"A indagação é no sentido da aplicabilidade ou não daquela data de recesso em nível municipal, tendo em vista a invocação dos princípios da simetria, que determina que a aplicação dos princípios magnos e dos paradigmas de estruturação do Estado, previstos na Constituição Federal, sejam reproduzidos simetricamente nos textos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais em confronto com a autonomia, autogoverno e autoadministração desses entes".

Entre as competências constitucionais do TCE, está a de responder às consultas sobre interpretações de lei ou questão formulada em tese, por Administradores Públicos Estaduais e Municipais. Ressaltamos, no entanto, que o Consulente preencheu em sua totalidade os requisitos exigidos nos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/07.

A Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, após proceder análise da consulta, às fls. 04/07/ manifesta sobre o tema, trazendo amplo debate doutrinário sobre o assunto e finaliza concluindo que:

"O Município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no art. 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos Municípios. No entanto, entende-se que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo."

Do cotejo dos autos, verifica-se que os requisitos para o recebimento e processamento desta consulta foram preenchidos, quais sejam:

1) autoridade competente ou pessoa legítima: (prefeitos e vice-prefeitos municipais; presidentes e vereadores de Câmaras Municipais; secretários municipais; presidentes de comissões técnicas ou de inquéritos das Câmaras Municipais; diretor presidente ou titular de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas ou mantidas pelo município e gestores de fundos especiais.

2) dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria da competência deste Tribunal de Contas e na forma estabelecida no Regimento Interno.

3) a consulta foi formulada em tese, tendo a resposta caráter normativo e constituindo-se pré-julgamento de tese, mas não de fato e caso concreto.

Isto posto, opinamos pelo acolhimento na íntegra do Parecer da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, fls. 04/07, recomendando-se a remessa de sua cópia ao Consulente, a título de colaboração para a solução dos problemas versados na consulta.

É o parecer.

Cuiabá, 18 de setembro e 2008.

Mauro Delfino César

Procurador de Justiça

Parecer da Consultoria Técnica nº 084/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em estudo consubstancia a consulta formulada pelo Presidente Interino da UCMMAT – União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, Senhor José Eurípedes Felício, por meio do qual indaga o que segue:

A indagação é no sentido da aplicabilidade ou não daquela data de recesso em nível municipal, tendo em vista a invocação dos princípios da ***simetria****, que determina que a aplicação dos princípios magnos e dos paradigmas de estruturação do Estado, previstos na Constituição Federal, sejam reproduzidos simetricamente nos textos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, em confronto com a* ***autonomia, autogoverno*** *e* ***autoadministração*** *desses entes.*

Verifica-se que não foram juntados documentos aos autos.

É o breve relatório.

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que o consulente tem autoridade para formular questionamento a esta Corte de Contas e as indagações postas foram feitas em tese, nos termos do disposto no artigo 48, caput da Lei Complementar nº 269/2007.

Passa-se à análise da questão formulada.

É oportuno trazer algumas considerações sobre o princípio da simetria e sua relação com o federalismo brasileiro.

A Federação ou Estado Federado consiste em uma das formas de exercício do poder político em que as unidades federadas se agregam e, sem perder a autonomia política, transferem sua soberania para o Estado Federal.

Destaca Dalmo Dallari que uma das características fundamentais do Estado Federal é que

o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. Existe um, governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal.

Neste sentido, Alexandre de Moraes assim pontua:

O mínimo necessário para caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo geral supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais. Essa decisão está consubstanciada nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988.

Desta forma, há princípios magnos e paradigmas referentes à estruturação do Estado Federado, previstos na Constituição Federal, que devem ser seguidos pelos demais entes da federação a fim de manter a unidade e o equilíbrio das relações entre o poder central (União) e os poderes estaduais e municipais. Esses princípios limitam a autonomia política de cada unidade federada, de acordo com os parâmetros fixados na norma constitucional.

Destaca-se, nos municípios, que apesar de possuírem capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, a regulamentação de tais capacidades encontra balizas no próprio texto constitucional. Estas balizas têm o condão de manter o equilíbrio do pacto federativo, bem como de garantir a separação e a independência dos Poderes e a manutenção do regime republicano.

Neste rastro, o Supremo Tribunal Federal tem entendido, por exemplo, que é inconstitucional a norma de iniciativa da Assembléia Legislativa que verse sobre a organização administrativa do Estado, por considerar que tal competência está adstrita ao Chefe do Poder Executivo, tal como ocorre com a União. Vejamos o resumo da decisão

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6.835/2001 do Estado do Espírito Santo. Inclusão dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes no Serasa, Cadin e SPC. Atribuições da Secretaria de Estado da Fazenda. Iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa. Inconstitucionalidade formal. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de

iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-07, DJ de 30-11-07)

Algumas normas, no entanto, seja por não comprometerem o pacto federativo ou por não influenciarem o equilíbrio e independência dos Poderes, por exemplo, não se exige sua reprodução obrigatória nas normas estaduais ou municipais.

É o que ocorre com a norma constitucional que dispõe sobre o período legislativo do Congresso Nacional, previsto no artigo 57 da Constituição Federal. Vejamos a redação de tal dispositivo:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Desta forma, entende-se que é possível que os Estados e Municípios regulem a matéria de forma diferente, estabelecendo datas diferentes para início e fim dos trabalhos legislativos, desde que não restrinjam a atuação do Poder Legislativo local, ou seja, que limitem temporal e demasiadamente as reuniões dos representantes do povo na Câmara Municipal e de que os recessos não sejam demasiadamente excessivos, sob pena do comprometimento do princípio da moralidade que rege todas as esferas da federação.

Por oportuno, é necessário esclarecer que nos períodos de recesso do Poder Legislativo não é possível o pagamento de indenização aos vereadores, por força da Emenda Constitucional nº 50/2006, conforme já decidido por este Tribunal de Contas. Vejamos:

Acórdão nº 291/2007 (DOE 09/03/2007). Agente Político. Vereador. Indenização. Sessão Extraordinária. Vedação ao pagamento após o advento da EC nº 50/2006.

O texto da Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006, possui eficácia plena, ou seja, tem aplicação imediata e não é possível de ser restringida. Desta forma, é vedado o pagamento de indenização aos vereadores por participação em sessões, sendo consideradas tacitamente revogadas as normas municipais que disponham em contrário, preservando-se os direitos adquiridos.

Caso o Tribunal Pleno comungue com mesmo entendimento desta Consultoria Técnica sugerimos a emissão do seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº 46/2008. Poder Legislativo. Período de Recesso. Não-obrigatoriedade de reprodução da norma constitucional.

O Município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no art. 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos municípios. No entanto, entende-se que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo.

É o parecer que S.M.J. se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 15 de setembro de 2008.

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora de Estudos, Normas e Avaliação

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Síntese do voto

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, acolho o parecer ministerial e voto no sentido de responder ao consulente, objetivamente, que:

O município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no art. 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos municípios. No entanto, entende-se que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo.

Voto, ainda, no sentido de encaminhar cópia dos autos ao consulente.

É a síntese do voto

Fundamentos do voto

Preliminarmente, verifico que os requisitos de admissibilidade da consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois trata-se de caso em tese, nos termos do disposto do artigo 48, da Lei Complementar nº 269/2007.

É oportuno trazer algumas considerações sobre o princípio da simetria e sua relação com o federalismo brasileiro.

O Estado brasileiro é uma república federativa. A Federação se caracteriza pela autonomia dos entes federados. O art. 1º da Constituição enuncia que a Federação é formada pela União indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A autonomia dos entes federados pressupõe uma repartição de competências, a qual se consubstancia na capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno. Com relação ao Estado-membro, o art. 25, CF/88, consagra a competência de auto-organização e autolegislação, enunciando que "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". Os arts. 27, 28 e 125 da Carta Magna trazem as disposições de autogoverno, enunciando os princípios que regem a organização dos poderes estaduais. No que se refere à autoadministração, aos estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição, ou seja, o que não constar do âmbito de competências da União (art.21), dos Municípios (art.30) e das competências comuns (art.23). É a chamada competência remanescente ou residual.

Acerca do tema, bem pertinente a lição do emérito Prof. Paulo Bonavides, *in verbis:*

"Na Federação, os Estados federados, dispondo do poder constituinte, decorrente de sua condição mesma de Estado, podem livremente erigir um ordenamento constitucional autônomo e alterá-lo a seu talante, desde que a criação originária da ordem constitucional e sua eventual reforma subsequente se façam com inteira obediência às disposições da Constituição Federal."

Essa competência do Estado federado preside à pluralidade e variedade de formas de organização, as quais, porém, ao lado da máxima diversificação possível, ostentam por igual certa constância, visível precisamente na sua adequação às máximas federativas fundamentais, das quais decorre por inteiro a harmonia do sistema.

De forma sintética, pode-se afirmar que a autonomia dos Estados e Municípios e do Distrito Federal configura-se, nas palavras de Alexandre de Moraes, "pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração". Desse modo, ainda conforme lições do autor, Estados e Municípios e Distrito Federal organizam-se respectivamente através de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, autogovernam-se através da escolha direta dos membros de seus Poderes Executivo e Legislativo locais e autoadministram-se através do exercício de suas competências (administrativa, tributária e legislativa), expressamente conferidas pela Constituição Federal.

Algumas normas, no entanto, seja por não comprometerem o pacto federativo ou por não influenciarem o equilíbrio e independência dos Poderes, por exemplo, não se exige sua reprodução obrigatória nas normas estaduais ou municipais.

É o que ocorre com a norma constitucional que dispõe sobre o período legislativo do Congresso Nacional, previsto no artigo 57 da Constituição Federal. Vejamos a redação de tal dispositivo:

"Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro."

Desse modo, entendo que o verbete deve ser redigido da seguinte forma:

Resolução de Consulta nº. 46/2008. Poder Legislativo. Período de Recesso. Não-obrigatoriedade de reprodução da norma constitucional.

O município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no art. 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos municípios. No entanto, entende-se que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo.

É a fundamentação do voto

Voto

Por tudo o que consta nos autos, acato o Parecer Ministerial nº 3.706/2008 do Excelentíssimo Procurador de Justiça Dr. Mauro Delfino César, e voto no sentido de conhecer a consulta e no mérito, responder ao consulente que:

O Município pode fixar período de recesso parlamentar diferente daquele previsto no art. 57 da Constituição Federal, por ser norma que não exige reprodução obrigatória na Lei Orgânica dos municípios. No entanto, entende-se que os períodos de recessos não podem ser excessivamente longos, sob pena de ferir-se o princípio da moralidade e de restringir a atuação do Poder Legislativo.

Voto, ainda, no sentido de encaminhar cópia dos autos ao consulente.

É como manifesto meu voto.

Cuiabá, 09 de setembro de 2008.

Waldir Júlio Teis

Conselheiro Relator

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e sua aplicação na administração pública

Juscelina Coelho de Araújo
Advogada, Assistente de Conselheiro do Gabinete do Conselheiro Valter Albano

Princípio da Proporcionalidade

Histórico:

O princípio da proporcionalidade tem sua origem no século XII, com o surgimento na Inglaterra das teorias jusnaturalistas[1] em defesa dos direitos humanos, contrapondo-se aos direitos do Estado, numa tentativa de obrigar seus soberanos a respeitá-los.

Como marco histórico das idéias libertárias da época, o professor Willis Santiago cita a *Magna Charta* inglesa, de 1215, a qual já propugnava por um Estado de Direito, preceituando no sentido de que

> *"O homem livre não deve ser punido por um delito menor, senão na medida desse delito, e por um grave delito ele deve ser punido de acordo com a gravidade do delito."*

Afirma, ainda, o eminente professor[2], que tal proposição deu origem ao *Bill of Rights*, em 1689, quando ditos direitos que já vinham sendo colocados em prática num acordo tácito entre a Coroa e os senhores feudais, passando a adquirir força de lei, estendidos aos seus súditos.

Foram também reconhecidos como direitos humanos fundamentais pela *Declaration of Rights americana*, de 1776, e *Déclaration des Droits de I`Homme et du Citoyen Francesa*, de 1789.

Já em 1802, Von Berg, citado pelo professor Willis Santiago[3], emprega o termo *"vehältnismässig"* (proporcional), em defesa de vítima de dano causado pelo Estado em razão de ação policial.

Salienta, ainda, o mencionado professor[4] que Walter Jellinek, em 1913, fez relação entre a proporcionalidade e a discricionariedade, que constitui, ainda hoje, problema central do direito administrativo. A partir desse trabalho, abriu-se a possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade nas diversas áreas do direito.

Mas, para Ricardo Aziz, citado por Leonardo Ribeiro Pessoa[5], o marco de referência do reconhecimento constitucional do princípio da proporcionalidade foi, sem dúvida, decisão prolatada pelo Tribunal Constitucional Alemão, em 1971, sobre armazenagem de Petróleo, conceituando o princípio nos seguintes termos:

> *"O meio empregado pelo legislador deve ser adequado e necessário para alcançar o objetivo procurado. O meio é adequado quando com seu auxílio se pode alcançar o resultado desejado; é necessário, quando o legislador não poderia ter escolhido um outro meio, igualmente eficaz, mas que não limitasse ou limitasse da maneira menos sensível o direito fundamental." (grifei)*

Tem-se, portanto, a mencionada Corte Alemã como maior fonte de aplicação do princípio da proporcionalidade em casos concretos e mesmo em decisões em ADINs e ADECONs, haja vista a farta jurisprudência colecionada pela egrégia Corte desde a Segunda Guerra Mundial.

Com o desenvolvimento de tal doutrina e jurisprudência alemãs, proliferaram estudos por toda a Europa sobre o tema servindo de base à aplicação do princípio da proporcionalidade por países como França, Portugal, Áustria, Itália e Espanha.

Na Áustria e Suíça, dito princípio evoluiu de forma semelhante ao realizado na Alemanha, tendo transmigrado do Direito Administrativo para o Constitucional, limitando o poder do Estado face aos direitos fundamentais do cidadão.

Já na França, de acordo com Paulo Bonavides, também citado por Leonardo Ribeiro Pessoa[6], o princípio da proporciona-

lidade na jurisdição constitucional francesa é praticamente desconhecido, movendo-se no âmbito da jurisdição administrativa, via poder discricionário do Estado, o qual é limitado pelo controle do desvio de poder.

Na Itália, o professor Ricardo Aziz, segundo citação de Leonardo Ribeiro Pessoa[7], a doutrina e a jurisprudência acolhem implicitamente o princípio da proporcionalidade em noções de *necessità, idoneità e proporzionalità del provvedimento.*

Na Espanha, transcreve, ainda, o estudioso do referido mestre[8], que para o professor, após a guerra do regime franquista (1936/1975), e promulgação da nova Constituição (1978), o princípio da proporcionalidade foi recepcionado na doutrina e jurisprudência constitucional, como princípio geral de direito.

Para Ricardo Aziz, no relato de Leonardo Ribeiro[9], em Portugal, após o período salazarista, que resultou na Revolução de 1974, o princípio da proporcionalidade foi inscrito expressamente na Constituição democrática de 1976, em decorrência de pacto firmado entre as diversas correntes influentes no país, inserindo no texto constitucional, segundo cita Canotilho[10], dispositivos que limitavam a emissão de leis restritivas de direitos, liberdades e garantias fundamentais (arts. 18, nº 2 e 266, nº 2), bem como o sopesamento da extensão e dos meios utilizados quando de decretação do estado de emergência e estado de sítio (arts 19, nº 4), dentre outros.

No Brasil, o princípio da proporcionalidade encontra-se implicitamente inserido no art. 5º, inc. LIV da Constituição Federal de 1988, que instituiu o "devido processo legal" como meio de proteção material e formal do indivíduo.

Dessa forma, está obrigado o legislador e julgador à aplicação do referido princípio quando da emissão de determinada lei, ou instauração de processo de qualquer natureza, evitando assim os excessos e inadequabilidade dos instrumentos legais utilizados.

Após o advento da citada Carta Magna, a Suprema Corte Brasileira tem registrado inúmeras jurisprudências, lançando mão deste valioso critério de adequação em suas decisões, as quais têm sido fincadas no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade no alcance da finalidade desejada.

Conceitos e Fundamentos:

Para De Plácido e Silva, em sua obra "Vocabulário Jurídico"[11], o termo proporcionalidade *"refere-se à adequação que deve existir entre a ação e o resultado ou entre os valores protegidos pela norma jurídica."*

Prossegue, ainda, o grande vocabulista definindo que o referido princípio *"é critério de interpretação axiológica, quando se põe em confronto valores diversos, devendo o intérprete optar pelo valor que se mostra com maior densidade e importância."*[12]

Igual entendimento expõe o professor Willis Santiago[13], ao dissertar que

> *"(...) a opção do legislador constituinte brasileiro por um Estado Democrático de Direito, com objetivos que na prática se conflitam, bem como pela consagração de um elenco extensíssimo de direitos fundamentais, co-implica na adoção de um princípio regulador dos conflitos na aplicação dos demais e, ao mesmo tempo, voltado para a proteção daqueles direitos". (Grifei)*

Ainda, no intuito de conceituar este valioso instrumento legal, buscamos os ensinamentos do professor Helenilson Cunha, citado por Leonardo Ribeiro Pessoa[14], que ao dissertar sobre o conteúdo-jurídico material do mencionado princípio conclui:

> "...A proporcionalidade, como princípio jurídico implícito do Estado de Direito, é uma garantia fundamental para a concretização ótima dos valores consagrados na Constituição. *A proporcionalidade é princípio que concretiza o postulado segundo o qual o Direito não se esgota na lei (ato estatal que deve representar a síntese da vontade geral)".*

Ainda segundo Leonardo Ribeiro[15], para o professor Helenilson Cunha, o princípio da proporcionalidade representa, a rigor, uma dimensão concretizadora da supremacia do *interesse primário* (da coletividade), verdadeiro interesse público, sobre o *interesse secundário* (próprio Estado). Na mesma obra o renomado mestre deixa evidente que a submissão do Estado ao princípio da proporcionalidade impõe limite jurídico, de estatura constitucional, à ação normativa estatal.

Nos ensinamentos de Paulo Bonavides, citado no trabalho de Leonardo Ribeiro[16], aquele afirma:

> *"Em nosso ordenamento constitucional não deve a proporcionalidade permanecer encoberta. Em se tratando de princípio vivo, elástico, prestante, protege ele o cidadão contra os excessos do Estado e serve de escudo à defesa dos direitos e liberdades constitucionais. De tal sorte que urge, quanto antes, extraí-lo da doutrina,* da reflexão, dos próprios fundamentos da Constituição, em ordem a introduzi-lo, com todo o vigor no uso jurisprudencial."

Dessa forma, podemos concluir que o princípio da proporcionalidade é instrumento legal de sopesamento da aplicação da norma pelo julgador ao caso concreto, servindo como critério regulador de conflitos entre direitos fundamentais e demais princípios consagrados na Constituição Federal.

Princípio da Razoabilidade

Histórico:

Segundo a doutrina dominante, mencionada por Leonardo Ribeiro Pessoa[17], a origem e desenvolvimento do princípio da razoabilidade estão ligados à garantia do devido processo legal, instituto ancestral do direito anglo-saxão.

Também Luís Roberto Barroso[18] encontra a raiz do princípio da razoabilidade na *cláusula law of the land,* inserida na *Magna Charta,* em 1215, que é reconhecida por grande parte da doutrina como um dos antecedentes constitucionais. A famosa *Magna Charta* inglesa marcou época, por garantir direitos individuais dos nobres donos de fortuna e propriedades face aos privilégios e atitudes do soberano inglês.

Ainda segundo Leonardo Pessoa, o professor Ricardo Aziz[19] destaca que a expressão *due process of law* passou a ser utilizada na tradução alternativa do latim *per legem terrae, vindo a substituir a locução law of the land* em lei do Parlamento em 1354, aparecendo três séculos após na conhecida *Petition of Rights* a Carlos I (1628), com inspiração em *Lord Coke.*

Entretanto, ensina o eminente professor, que a cláusula *law of the land*, ainda em

sua locução inicial, veio a ser adotada por algumas colônias britânicas do Novo Mundo em suas Declarações de direitos *(Bill of Rights),* as quais foram consolidadas após a Guerra Civil (1861-1865). Assim, a cláusula do *due processo of law* foi solidificada através das Emendas V e XIV, ao lado do princípio da isonomia, tornando-se aquela uma das principais fontes jurisprudenciais da Suprema Corte dos Estados Unidos nos últimos dois séculos.

De acordo com Roberto Barroso[20] o princípio do devido processo legal nos Estados Unidos passa por duas fases: uma estritamente processual *(procedural due process),* outra de cunho substantivo *(substantive due process).*

É certo que a versão substantiva do devido processo legal, ao lado do princípio da igualdade perante a lei, veio concorrer para um melhor exame de razoabilidade e racionalidade das normas jurídicas e dos atos do poder público em geral, possibilitando um maior controle do arbítrio do Legislativo e da discricionariedade governamental.

De qualquer sorte, dito princípio ainda teve seus altos e baixos, vindo a firmar-se sob a influência da Revolução Progressista promovida pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Para Barroso[21], a versão substantiva do devido processo legal insurgiu na doutrina em reação ao intervencionismo estatal na ordem econômica no século passado, encontrando eco na Suprema Corte norte-americana. Prova disso traz à luz da discussão decisão proferida em *Lochner v.New York,* em que aquela Corte considera inconstitucional lei de New York que limitava a jornada de trabalho dos padeiros.

Assim, sob o fundamento de menor interferência do poder público nos negócios privados, a Suprema Corte norte-americana invalidou diversas outras leis, ficando o período conhecido como a era *Lochner.*

Ainda em análise às diversas fases da aplicação substantiva do devido processo legal norte-americano, Luis Roberto Barroso[22] cita como de maior destaque no âmbito de sua aplicação o caso *Griswold v.Connecticut e Roe v. Wade,* no qual a decisão da Suprema Corte veio a consagrar o direito de privacidade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adota expressamente no art. 5º, como um dos direitos e garantias individuais, a cláusula do devido processo legal, que preconiza *"ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".* Nela, encontra-se, implicitamente inserido, o princípio da razoabilidade, que será empregado em sua versão substantiva.

A nossa Carta Maior apresenta, ainda, grande progresso na área processual penal, prevendo em seus incisos XXXVll (vedação ao juízo de exceção), LIII (juiz natural), e XXXVIII (reconhecimento da instituição do júri popular), XLV e XLVI (personalização e individuação da pena), XLVII (vedação das penas de morte, perpétua, etc.), entre outros, os quais, em sua concretude, deverão ser analisados sob o prisma da razoabilidade.

Nos últimos anos, os tribunais brasileiros vêm aplicando com maior freqüência o princípio da razoabilidade em decisões das áreas tributária e ambiental.

Conceitos e Fundamentos:

Para o renomado vocabulista HOUAISS, o termo razoabilidade se conceitua como *"aquilo que é razoável, ou seja, logicamente plausível, racional, não excessivo, moderado.*

Embora não se tratando de um conceito jurídico do tema, definiu o grande vocabulista com precisão e eficiência o termo em questão, na perfeita medida de sua utilização pelo mundo jurídico.

Em outras palavras, Alexandre de Moraes[23] define o princípio da razoabilidade como

> *"aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes."*

A par das definições acima, o princípio da razoabilidade não encontra amparo expresso no texto constitucional de 1988, estando, contudo, implícito em alguns dispositivos da Carta Magna brasileira.

Luis Roberto Barroso[24] noticia que o mencionado princípio, por ocasião dos trabalhos realizados pela Assembléia Constituinte, chegou a constar do texto aprovado pela Comissão de Sistematização (art. 44, *caput*), sendo, contudo, excluída a sua menção expressa, quando da redação final da Constituição. Manteve-se, entretanto, expressamente, no art. 5º, inc. LlV, a cláusula do *due processo of law*.

Segundo Helenilson Cunha Pontes, citado por Leonardo Pessoa[25], no direito brasileiro, a razoabilidade se manifesta na garantia do devido processo legal, mas com ela não se confunde. Para o renomado professor, a razoabilidade penetra e constitui uma exigência, não apenas da garantia do referido processo, mas de todos os princípios e garantias constitucionais, autonomamente assegurados pela ordem constitucional brasileira.

Luis Roberto Barroso[26], indo mais além, preconiza que a aplicação do citado princípio deverá se fundamentar em elementos mais objetivos, caracterizadores da razoabilidade dos atos públicos, a fim de conferir-lhes cunho normativo, vez que sua natureza é excessivamente abstrata.

Dessa forma, aponta como fatores a serem analisados, por invariavelmente presentes e relevantes à criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e os meios. Deve-se, ainda, na concepção do referido Barroso[27], levar em conta valores outros, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade, enfim, a justiça. Conclui o renomado mestre que *"a razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre estes elementos".*

Diferenças entre os princípios da proporcionalidade e razoabilidade:

Em rápida passagem pela doutrina constitucional ou administrativista, de pronto verifica-se que não se trata de tarefa simples a distinção entre razoabilidade e proporcionalidade.

Vê-se, inclusive, que grande parte da doutrina e da jurisprudência emprega os dois termos indistintamente, como sinônimos, como é o caso de Luis Roberto Barroso[28].

Importante, contudo, observar que, quanto à suas naturezas, ambos são considerados princípios, visto que um e outro são requisitos de validade implícitos nos sistemas constitucional e jurídico.

Para Willis Santiago[29], são princípios diversos na sua origem e destinação, dissertando que, enquanto o da razoabilidade teria uma função negativa (não ultrapassar o limite do juridicamente aceitável), o da proporcionalidade teria uma função positiva (demarcar aqueles limites, indicando como se manter dentro deles).

Para Helenilson Cunha Pontes, citado no trabalho de Leonardo Ribeiro[30], os referidos princípios apresentam uma diversidade conceitual a saber:

a) a aplicação da **proporcionalidade** exige maior motivação racional, ou seja, adequação, conformidade e necessidade;
b) a **razoabilidade** prescinde da correlação meio-fim, enquanto a **proporcionalidade** dela necessita, diferindo ambas, pelo conteúdo;
c) a **razoabilidade** é princípio hermenêutico, e a **proporcionalidade**, além disto, é princípio jurídico-material;
d) a **razoabilidade** possui a função de bloqueio e a **proporcionalidade**, além desta, também possui a função de resguardo.

Segundo Leonardo Ribeiro Pessoa[31], Ricardo Aziz Creton vai além, acrescendo que ambos os princípios confluem rumo ao "superprincípio" da ponderação de valores e bens jurídicos, criador do próprio Estado de Direito Democrático contemporâneo.

Por último, trazemos a assertiva de Helenilson Cunha Pontes, ainda citado no trabalho de Leonardo Ribeiro[32], que ao comentar sobre a existência de fungibilidade ou não de ambos os princípios, conclui:

"Portanto, enquanto a razoabilidade exige que as medidas estatais sejam racionalmente aceitáveis e não arbitrárias, o princípio da proporcionalidade determina que as mesmas, além de preencherem tal requisito, constituam instrumentos de maximização dos comandos constitucionais, mediante a menor limitação possível aos bens juridicamente protegidos"

Dessa forma, e pelo aqui exposto, pode-se, inferir que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são meios viabilizadores da observância do devido processo legal substantivo, preservando a existência do Estado Democrático de Direito e dos Direitos e Garantias fundamentais.

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade aplicados na jurisprudência brasileira

Já vimos que os princípios mencionados tiveram seu desenvolvimento jurisprudencial com a Suprema Corte Alemã, que colaciona extenso rol de julgados, os quais tiveram como instrumentos de apoio os referidos princípios.

No âmbito infra-constitucional, segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino[33], o legislador federal brasileiro já se posicionou quanto à importância desses princípios, através da Lei Federal nº 9.784/99, que em seu art. 2º inc. IV, ao fixar normas de atuação da Administração Pública Federal na esfera do processo administrativo, determina que se observe a "adequação entre os meios e fins, vedada a imposição de obrigações e restrições, restrições e sanções, em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público".

Também nossa Suprema Corte, o Superior Tribunal Federal, tem se utilizado dos princípios em estudo, no sopesamento de suas decisões com razoável freqüência.

O STF mais de uma vez tem afirmado que "todos os atos do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade" (ADIN 2667/D – Rel. Min. Celso de Melo)[34].

Ainda segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino[35], da Suprema Corte entende que dentro de uma perspectiva de Direito, o princípio do devido processo legal não se limita a assegurar a observância do processo na forma descrita na lei, mas impede também a permanência no ordenamento jurídico de leis desprovidas de razoabilidade.

Trazemos, por último, trecho de decisão judicial proferida por nossa Suprema Corte Federal, que atuando em sede de ADI, faz pleno uso dos princípios acima dissertados, no sopesamento das decisões prolatadas.

Refere-se a decisão abaixo à Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI-MC-QO 2551/MG), tendo como Relator o Ministro Celso Antonio de Mello, julgada em 02/04/2003, que ao votar sobre medida cautelar na mencionada Ação assim fundamenta, em conclusão:

"... A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucio-

nalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

(ADI-MC-QO 2551 / MG - MINAS GERAIS QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. Celso de Mello
Julgamento: 02/04/2003
Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Fica claro, portanto, na decisão prolatada, que os princípios da proporcionalidade e razoabilidade são ferramentas de extrema importância à concretização da justiça.

Conclusão

Vimos neste breve estudo que os princípios da proporcionalidade e razoabilidade remontam ao século XII, com raízes no direito anglo-saxão.

Que seu maior desenvolvimento se deve à Suprema Corte Alemã, que já em 1971 utilizava-se dos termos adequado e necessário, como pressupostos de aplicação da norma no caso concreto. Que é ainda a referida Corte a grande referência em jurisprudência envolvendo os temas.

Aprendemos que o princípio da razoabilidade comporta em si três pressupostos considerados como subprincípios e que deverão ser questionados quando da aplicação da norma no caso concreto. São eles: **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**, ou seja, uma medida restritiva de direitos há que ser adequada e pertinente à consecução de sua finalidade. Há que ser necessária e indispensável à manutenção do direito defendido, e há que ser sopesada a proporcionalidade das vantagens e desvantagens de sua utilização.

Assim, concluímos que o princípio da proporcionalidade é critério de aplicação da razoabilidade ao caso concreto, sendo ambos necessários à consecução do objetivo maior de um Estado de Direito, que é, sem dúvida, alcançar a Justiça.

Notas

[1]GUERRA FILHO, Willis Santiago.*Teoria Processual da Constituição.* São Paulo: Celso Bastos Editor, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 200, p. 75.
[2]GUERRA FILHO, Wiullis Santiago, idem
[3]GUERRA FILHO, Willis Santiago, idem p. 76
[4]GUERRA FILHO, Willis Santiago, idem, pp.78-79.
[5]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência tributária norte-americana e brasileira. Artigo publicado na Internet, no site http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5989&cp=2 acessado em 16.11.07, p. 4.
[6]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Op.cit., idem p. 4
[7]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Op. cit., idem p. 4
[8]PESSOA, Leonardo Ribeiro, idem, ibidem.
[9]PESSOA, Leonardo, idem, ibidem.
[10]Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002, p. 453. SILVA,
[11]De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, 19ª ed. p. 650.
[12]SILVA, De Plácido. Idem. *Op. cit*. p. 650.
[13]GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2001, p. 84.
[14]Pessoa, Leonardo Ribeiro. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na *jurisprudência tributária norte-americana e brasileira*. Artigo publicado na Internet, no site http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5989&cp=2 acessado em 16.11.07, p.7
[15]PESSOA, Leonardo Ribeiro, idem, Op cit. pp. 6 e 7.
[16]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Idem, p. 6
[17]PESSOA, Leonardo Riobeiro, idem, ob.cit. p. 10
[18]BARROSO, Luis Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 154-155.
[19]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Idem Op.cit. p. 10.
[20]BARROSO, Luis Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Artigo publicado na Internet, no site: http://www.acta-diurna.com.br/biblioteca/doutrina/d19990628007.htm - acessado em: 16.11.07 p. 1.
[21]BARROSO, Luís Roberto. Idem, Op. cit. p. 2
[22]BARROSO, Luís Roberto, ibidem, p. 2.
[23]MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Ed. ATLAS, 2002, p. 367
[24]BARROSO, Luís Roberto. Obra citada, p. 8.
[25]Pessoa, Leonardo Ribeiro. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência tributária norte-americana e brasileira. Artigo publicado na Internet, no site http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5989&cp=2 acessado em 16.11.07, p.16.
[26]BARROSO, Luís Roberto. Obra citada p. 3.
[27]BARROSO, Luís Roberto. Idem, ibidem.
[28]BARROSO, Luís Roberto. Obra citada, p. 4.
[29]GUERRA FILHO, Willis Santiago. Obra citada, p. 69.
[30]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Idem Op. cit. p. 17.
[31]PESSOA, Leonardo Ribeiro. Idem Op cit. p. 18.
[32]Pessoa, Leonardo Ribeiro. Idem Op.cit. p. 19
[33]PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descompilado*. Niterói, 2007, 1ª ed. p. 167.
[34]PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. Idem p.166.
[35]Idem, ibidem.

Bibliografia:

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Ed. ATLAS, 2002.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, 19ª ed.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência tributária norte-americana e brasileira. Artigo publicado na Internet, no site http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5989&cp=2 acessado em 16.11.07.

BARROSO, Luis Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Artigo publicado na Internet, no site: http://www.acta-diurna.com.br/biblioteca/doutrina/d19990628007.htm - acessado em: 16.11.07.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descompilado*. Niterói, 2007, 1ª ed.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos Editor, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2001, p. 84.

Publicidade legal e publicidade institucional: o alcance da Lei Eleitoral

Jaqueline Jacobsen Marques
Auditora Pública Externa.
Secretária de Controle Externo da
Terceira Relatoria do TCE-MT
jaquelinej@tce.mt.gov.br

A Lei Federal nº 9.504/97, em seus artigos 73 a 78 elenca um rol de práticas vedadas aos agentes públicos, em ano eleitoral, com a finalidade de não afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos aos cargos eletivos e não comprometer a lisura do pleito.

Nesse contexto, algumas considerações são necessárias para a interpretação correta e o perfeito entendimento, aplicação e fiscalização dessas regras. Primeiro, define-se quem são os agentes públicos considerados pela Lei Eleitoral. Conforme o artigo 73, § 1º, da citada lei, por agentes públicos entende-se quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos da administração pública direta ou indireta.

Em seguida, trata-se das despesas com publicidade, que é uma das condutas vedadas que possui conceito amplo e ainda não totalmente definido na doutrina e na jurisprudência nacional.

Conforme o disposto no artigo 73, VI, b, é vedada toda e qualquer publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e suas indiretas nos três meses que antecedem o pleito (em 2008, o período foi de 5 de julho a 5 de outubro).

Ainda de acordo com § 3º do mesmo artigo, essa conduta é vedada somente aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa (para 2008, foram os cargos de prefeitos e vereadores).

Excetuam-se dessa vedação apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Além disso, nos meses que antecedem esse período, ou seja, de janeiro a junho, a publicidade institucional é permitida desde que não ultrapasse a média desses gastos nos últimos três anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Por meio da Resolução nº 20.562 / 2000, art. 37, VII, a seguir transcrito, o TSE determina que o limite a ser escolhido entre essas duas alternativas deve ser o menor.

> ***Art. 37.*** *São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei n° 9.504/97, art. 73, caput, I a VIII):*
> *(...)*
> ***VII*** *- realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição,* ***prevalecendo o que for menor****; (sem grifo no original)*

Porém, o advogado Marco Antônio Andere Teixeira, no artigo "Gastos com publicidade no ano eleitoral – limitações legais", publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 67, n. 2 – 2008, entende que esta deter-

minação restritiva do TSE por meio de Resolução é inconstitucional.

O referido autor conclui, dizendo *"que será legal o gasto com publicidade que esteja amparado na média dos três anos ou no limite de gastos do ano anterior às eleições".* Qualquer um dos limites que for observado, estará cumprindo o que determina a Lei Eleitoral.

Destaque-se também a frase *antes do prazo fixado no inciso anterior,* do art. 73, VII da Lei Eleitoral. Dessa determinação legal depreende-se que após as eleições, ou seja, nos meses de outubro, novembro e dezembro, as despesas com publicidade institucional podem ser efetuadas normalmente, e não devem ser computadas na apuração do cumprimento do limite da média ou do ano anterior.

Esse entendimento decorre de que as eleições já foram realizadas e que as propagandas veiculadas após o pleito eleitoral não podem mais favorecer nenhum candidato, até porque não existem mais candidatos.

Ainda sobre esse assunto, o limite a ser gasto com publicidade, nos seis meses antes do pleito, tem como base o total gasto no ano anterior ou a média dos gastos dos três últimos anos. Esse entendimento foi ratificado pelo TSE por meio do Acórdão nº 2.506, publicado em 27/04/2001, a seguir transcrito:

> *"Ementa: Propaganda institucional. Gastos. Limites. Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997. Multa.*
>
> *Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores.*
>
> ***Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal. (Sem grifo no original)***
>
> *A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição. Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada."*

Dessa decisão entende-se que é possível gastar em seis meses os recursos gastos em um ano.

Outro ponto importante a ser observado é quanto ao conceito de publicidade institucional. Segundo o TSE, Acórdão nº 25.748, cujo relator foi o Ministro Caputo Bastos, de 07.11.2006*, a publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional.*

Ademais, importa ressaltar que segundo o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, a **publicidade institucional** deve ter exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.

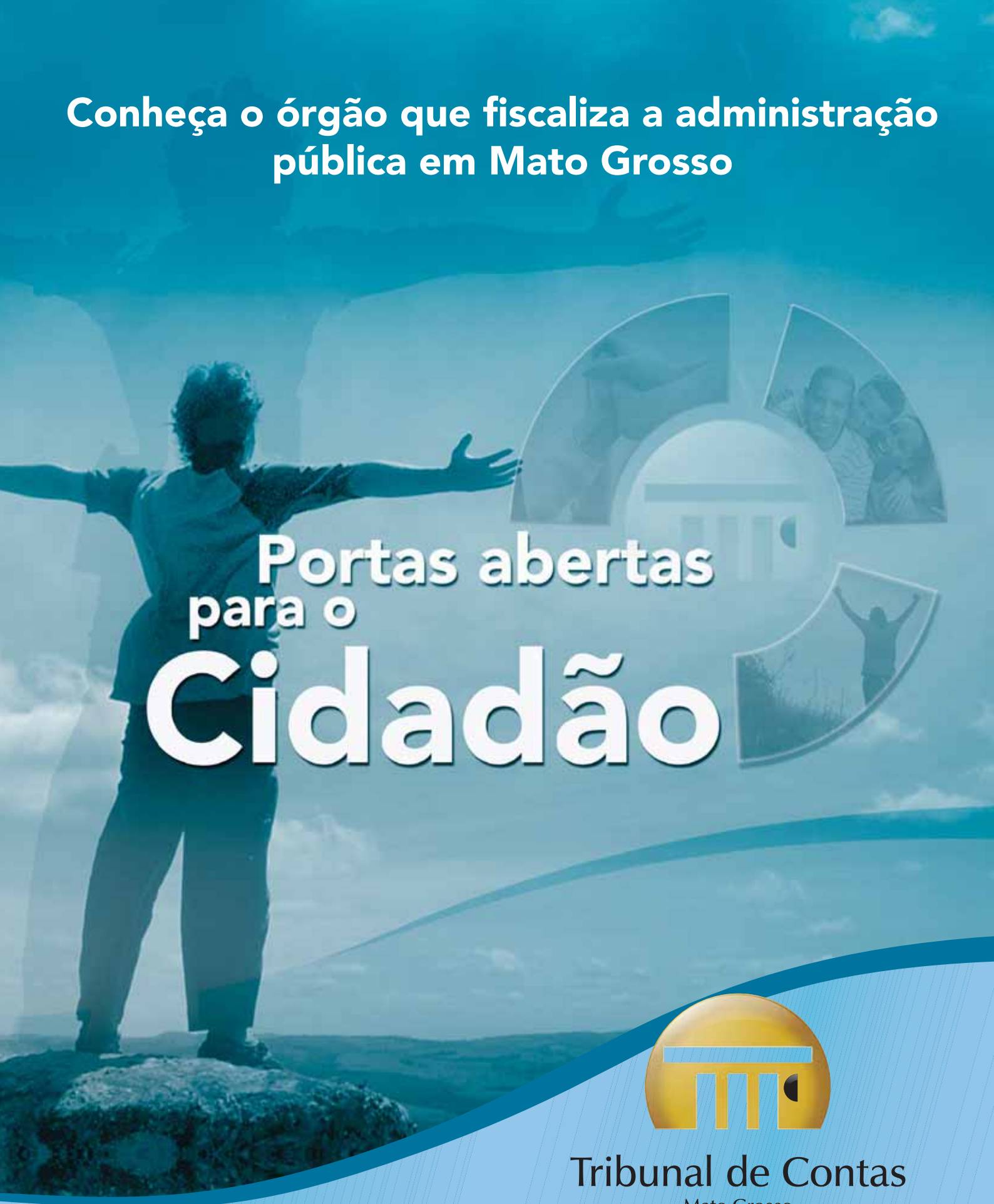
Assim, é preciso cautela para a verificação das despesas com publicidade, pois é necessário considerar como sendo publicidade institucional toda a ação que não seja **publicidade legal** (aquela exigida por lei) nem *propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado,* que já é ressalvada pela própria lei.

Quanto à publicidade legal, apesar de a lei não trazer expressamente que não é conduta vedada, não há dúvida que, por sua própria natureza, está fora do alcance da Lei Eleitoral.

Por conseguinte, se a publicidade legal não é considerada como conduta vedada também não pode ser incluída para a apuração da média dos gastos com publicidade dos últimos três anos ou da somatória desses gastos do ano anterior às eleições.

Em suma, entende-se que somente as despesas com publicidade institucional fazem parte das condutas vedadas nos três meses anteriores às eleições e limitadas no primeiro semestre do ano eleitoral, as quais devem ser consideradas na apuração dos limites para tais gastos.

Conheça o órgão que fiscaliza a administração pública em Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

www.tce.mt.gov.br

Ouvidoria do Tribunal de Contas

A voz do cidadão ajudando a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos

A Ouvidoria é o seu canal com a democratização dos serviços públicos em nosso Estado.
Você pode se integrar à fiscalização da aplicação dos nossos recursos.
Estamos aqui para te ouvir.

Correspondência

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Centro Político e Administrativo
Caixa Postal 10.003
Cuiabá- MT – CEP.: 78070-970

E-mail

O cidadão faz a reclamação pelo e-mail **ouvidoria@tce.mt.gov.br**.
Ajude-nos a melhorar nossa página, dando a sua sugestão.

Disque Denúncia

0800 - 6472011
O cidadão pode fazer sua reclamação por telefone falando com um de nossos atendentes.

Denúncia Online

O cidadão faz a reclamação preenchendo um formulário, que pode ser acessado no nosso site.
www.tce.mt.gov.br

Telefone

3613-7664

Fax

3613-7524

Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA