



Anexo I

NOTA TÉCNICA 2/2021/SEGECEX

Orientações quanto à tramitação e instrução dos processos de consulta

Cuiabá, 17 de junho de 2021



Sumário

1. Natureza jurídica do processo de consulta.....	5
2. Requisitos de Admissibilidade	6
2.1 Legitimidade	7
2.1.1. No âmbito estadual:.....	7
2.1.2. No âmbito municipal	8
2.1.3. Outros legitimados.....	8
2.1.4. Procedimento para aferir a legitimidade.....	9
2.2 Situação em tese.....	9
2.2.1 Questão de relevante interesse público	11
2.3. Apresentação de quesito objetivo	12
2.4. Competência do TCE/MT	13
3. Tramitação do processo de consulta no TCE/MT	15
3.1. Gerência de Protocolo.....	15
3.2. Segecex.....	15
3.3. Secex.....	15
3.4. Relatoria e Ministério Público de Contas (MPC).....	16
3.5. Síntese das atividades relacionadas ao processo de consulta	17
4. Atribuições da Secex na instrução do processo de consulta	18
4.1. Exame dos requisitos de admissibilidade	18
4.2. Existência de prejulgado	18
4.3. Solicitação de manifestação técnica especializada e complementar	20
4.4. Exame de mérito	20
4.4.1. Legislação	21
4.4.2. Jurisprudência	23
4.4.3. Apresentação de resposta objetiva com sugestão de ementa	24
5. Providências a serem adotadas pela Secex nos processos de consulta	30
6. Orientações sobre a estrutura básica do parecer técnico	34
6.1. Requisito de qualidade	34
6.2 Estrutura e conteúdo do parecer técnico	37
7. Controle de qualidade dos pareceres técnicos emitidos pela Secex	38



Abreviatura

TCE/MT:	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
MPC:	Ministério Público de Contas
TCU:	Tribunal de Contas da União
STF:	Supremo Tribunal Federal
LOTCE/MT:	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
RITCE/MT:	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
RN:	Resolução Normativa
RC:	Resolução de Consulta
DA:	Decisão Administrativa
LRF:	Lei de Responsabilidade Fiscal
LINDB:	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Segecex:	Secretaria Geral de Controle Externo
Secex:	Secretaria de Controle Externo
ACS:	Agentes Comunitários de Saúde
ACE:	Agentes de Combate à Endemias
Control-P:	Sistema de Controle de Processo do TCE/MT
Aplic:	Sistema de Auditoria Informatizada de Contas
JUSCONEX-e:	Sistema de Jurisprudência do Controle Externo do TCE/MT
VI:	Verba indenizatória
RPPS:	Regime Próprio de Previdência Social
ADI:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
RE:	Recurso Extraordinário
OAB:	Ordem dos Advogados do Brasil
CREA-MT:	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Mato Grosso
CRM-MT:	Conselho Regional de Medicina do Estado de Mato Grosso
AGEM/MT:	Agência Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá
AMM:	Associação Mato-grossense dos Municípios
UCMMAT:	União das Câmaras Municipais de Mato Grosso
CF/88	Constituição Federal de 1.988
OS	Ordem de Serviço



Quadros

Quadro 1 – Relação de Tribunais que possuem um bom sistema de busca por jurisprudência	24
Quadro 2 – Estrutura mínima da parte dispositiva da ementa.....	26
Quadro 3 – Requisitos de qualidade a serem observados na elaboração de ementa	27
Quadro 4 – Situações que ensejam o arquivamento do processo de consulta, sem exame de mérito.....	32
Quadro 5 - Situações que ensejam o conhecimento da consulta e o conseqüente exame de mérito.....	33



1. Natureza jurídica do processo de consulta

O processo de consulta consiste em **instrumento de fiscalização específico** para o recebimento e apresentação de respostas às dúvidas formuladas por autoridade e/ou pessoa legalmente legítima sobre a interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, relacionados à competência fiscalizatória do TCE/MT.

A decisão plenária tomada em processos de consulta será na forma de Resolução de Consulta¹, com conteúdo que possui:

- **força normativa**, aplicando-se a todos os fiscalizados sujeitos às mesmas condições;
- **caráter de prejudgado de tese**, compreendendo o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência; e
- **efeito vinculante**, quanto à apreciação de assunto semelhantes.

No que diz respeito à sua vigência, cabe ressaltar que, **em regra**, a Resolução de Consulta editada pelo TCE/MT começa a surtir efeitos a partir de sua publicação. Ocorre que, **excepcionalmente**, o Tribunal poderá aplicar, ainda que sem previsão regimental, a técnica denominada “Modulação de Efeitos”, com o propósito de alterar o início de vigência do novo entendimento para momento futuro, a fim de garantir segurança jurídica e conferir intervalo de tempo razoável para que os fiscalizados se adéquam a uma nova tese.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 23, prevê que: *“A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de*

¹ RITCE/MT: “Art. 81. Será na forma de Resolução a deliberação que disciplinar matéria que deva produzir efeitos internos e externos, tais como: (...) IV. Decisões em processos de consultas;”.



direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (redação determinada pela Lei 13.655/2018). [destacou-se].

Visando auxiliar os servidores responsáveis pela instrução dos processos de consulta, apresentam-se na Tabela 1 (Anexo II) alguns processos de consulta em que o TCE/MT aplicou a técnica de “Modulação de Efeitos”. A documentação relativa aos citados processos pode ser facilmente consultada por meio dos autos digitais do sistema Control-P, ou pela própria página de internet do TCE/MT, na aba “Pesquisas de Processos”.

2. Requisitos de Admissibilidade

Para ser conhecida e analisada no âmbito do TCE/MT, a consulta deverá atender **cumulativamente** aos seguintes requisitos de admissibilidade:

- ser formulada por autoridade ou pessoa legalmente legítima;
- retratar situação em tese;
- Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; e
- versar sobre matéria de competência do TCE/MT.

Tais exigências estão previstas no artigo 48, *caput*, da LOTCE/MT, e nos artigos 232 e 233 do RITCE/MT.

Afirma-se, de modo geral, que os requisitos de admissibilidade compreendem exigências legais consideradas necessárias ao regular desenvolvimento do processo. Na legislação do TCE/MT, o descumprimento de qualquer um dos citados requisitos de admissibilidade poderá ensejar o arquivamento do processo de consulta, mediante julgamento singular do Relato (§ 2º do artigo 232 do RITCE/MT²).

² “**Art. 232. (...) § 2º.** *Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se a consulta sobre caso concreto ou não preenchendo quaisquer dos demais requisitos de admissibilidade, o relator determinará seu arquivamento através de julgamento singular fundamentado.*” [destacou-se]



Nos tópicos seguintes serão analisados os requisitos de admissibilidade individualmente.

2.1 Legitimidade

No direito processual, o termo “legitimidade” serve para indicar a capacidade jurídica de uma pessoa para a prática de determinado ato, podendo ser ativa ou passiva. A legitimidade ativa diz respeito à possibilidade de alguém solicitar ou requerer algum tipo de provimento judicial ou administrativo. Já a legitimidade passiva é aquela que confere o direito de resposta ou de defesa para a outra parte, usualmente conhecida como “réu” ou “requerido”.

O artigo 233 do RITCE/MT traz um rol taxativo de legitimados a formular consultas no TCE/MT (legitimidade ativa), conforme apresentado a seguir:

2.1.1. No âmbito estadual:

Estão legitimados a formular consultas no âmbito estadual:

- a) Governador do Estado;
- b) Presidente do Tribunal de Justiça;
- c) Presidente da Assembleia Legislativa;
- d) Secretários de Estado;
- e) Procurador Geral de Justiça;
- f) Procurador Geral do Estado;
- g) Defensor Público Geral;
- h) dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais

Do rol de legitimados acima, merece destaque apenas o item “h”, cabendo esclarecer, no que diz respeito à Administração Indireta, que os dirigentes aptos a formular consulta são os representantes legais daquelas Entidades, designados por



meio de ato administrativo de nomeação ou de estatuto social. Em relação aos conselhos constitucionais e legais, cita-se, como exemplo, os Conselhos de Educação, de Saúde e de Assistência Social, entre outros.

2.1.2. No âmbito municipal

Os legitimados no âmbito municipal são os seguintes:

- a) Prefeito;
- b) Presidente da Câmara Municipal;
- c) dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

No que diz respeito ao item “c”, aplica-se a mesma orientação do tópico anterior.

2.1.3. Outros legitimados

Além dos agentes públicos e dirigentes indicados nos tópicos anteriores, o RITCE/MT ainda atribui legitimidade para as seguintes Entidades.

- a) Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a **pertinência temática** e o âmbito de representação profissional; e
- b) Entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos municipais.

No que diz respeito ao item “a”, tem-se que os dirigentes dos Conselhos ou Órgãos de Fiscalização Profissional (a exemplo da OAB, CREA, CRM, entre outros), deverão observar a **pertinência temática** e o âmbito de representação profissional. A pertinência temática consiste na demonstração de interesse na formulação de consulta perante este Tribunal.



Sobre o item “b”, cabe registrar que, atualmente, existem no Estado de Mato Grosso a Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) e a União da Câmaras Municipal de Mato Grosso (UCMMAT). Nestes casos, o legitimado ativo é o dirigente investido na condição de representante legal dessas Instituições.

2.1.4. Procedimento para aferir a legitimidade

Para atestar a legitimidade do Consulente será necessário analisar se a autoridade pública ou a pessoa subscritora do requerimento inicial (peça consultiva) está investida em algum dos cargos previstos no rol taxativo do artigo 233 do RITCE/MT. Tal verificação poderá ser realizada pelos sistemas Aplic ou Control-P, por meio dos seguintes caminhos:

Aplic → Sistema → Selecionar Unidade Gestora → Informes mensais → Responsáveis

Control-P → Relatórios → Informações Gerais do Fiscalizado

A legitimidade também poderá ser averiguada na internet por meio dos sites oficiais do Órgão ou do Poder representado pelo Consulente ou, ainda, junto à própria Instituição, mediante contato telefônico ou via e-mail.

Na Tabela 2 do Anexo II, apresenta-se uma relação de processos de consulta arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da ilegitimidade da parte requerente. A íntegra desses processos pode ser consultada por meio dos autos digitais do sistema Control-P, ou pela própria página de internet do TCE/MT, na aba “Pesquisas de Processos”.

2.2 Situação em tese

O inciso II do artigo 232 do RITCE/MT exige, como requisito de admissibilidade dos processos de consulta, que a dúvida se refira a uma situação em tese. Tal requisito tem por finalidade evitar que o Consulente formule quesitos



visando obter prévia autorização do Tribunal para a prática de atos de gestão ou prejulgamento de algum ato ou fato de seu interesse.

A apreciação de casos concretos em processo de consulta é **incompatível** com as atribuições do Tribunal de Contas, pois, além de caracterizar assessoramento jurídico direto da gestão, pode configurar julgamento antecipado do fato ou do caso concreto, prejudicando eventuais e futuras ações fiscalizatórias do TCE/MT, tais como processos de tomada ou prestação de contas, de representações interna ou externa, entre outros.

Cita-se como exemplos de caso concreto as situações em que é solicitada a opinião prévia do TCE/MT sobre: projeto de leis; editais de licitação; cálculo de remuneração ou de proventos de determinado servidor público; procedimentos a serem adotados para correção de irregularidades ou melhoria da gestão; legalidade de atos já praticado; cálculo de limites constitucionais e legais, entre outros. (TCE/MT, 2017).³

Sobre esse tema, destacam-se, a seguir, os seguintes enunciados da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

Súmula 110: “*Nas consultas formuladas ao Tribunal pelas autoridades competentes, ante dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que abrangem pessoas ou entidades e matérias sob a sua jurisdição e competência, as respostas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.*” [destacou-se].

Acórdão 66/2021-Plenário: “*O consulente está autorizado a mencionar o caso concreto que o levou a formular a consulta, desde que submeta ao TCU, em tese, a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, conforme disposto no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).*” [destacou-se].

³ Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processos de Consulta aprovado pela DA 3/17. Links acessados em 24/05/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73986> (DA 3/17); <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73987> (Manual).



Na Tabela 3 do Anexo II, apresenta-se quadro contendo uma relação de processos de consulta arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da formulação de quesito que não representa uma situação em tese.

2.2.1 Questão de relevante interesse público

Excepcionalmente, O TCE/MT **poderá** conhecer consulta que evidencie uma situação concreta, **desde que a questão configure relevante interesse público**, hipótese na qual **a deliberação plenária não poderá constituir prejulgamento do fato ou do caso concreto** (artigo 48, parágrafo único, da LOTCE⁴).

O § 1º do artigo 232, do RITCE/MT, estabelece que o reconhecimento do relevante interesse público **é competência exclusiva do Relator**, que poderá justificá-lo, entre outros argumentos, com base: na importância e na relevância do tema da consulta para a Administração Pública e para a sociedade; e/ou na insegurança jurídica gerada em razão da existência de divergências interpretativas sobre a matéria por parte dos profissionais do controle externo.

Nesse sentido, ao reconhecer o relevante interesse público, a equipe técnica deverá adequar e reformular o quesito apresentado, a fim de dar um caráter mais geral à indagação, aproximando-a ao máximo de uma situação em tese e tomando o cuidado para não perder a essência da dúvida suscitada. (TCE/MT, 2017)⁵.

Na hipótese relatada no parágrafo anterior, a Secex responsável pela instrução do processo **poderá** discordar da posição do Relator quanto ao conhecimento da consulta, apresentando os fundamentos técnicos e jurídicos que

⁴ LOTCE/MT: "**Art. 48 (...) Parágrafo único.** O Tribunal poderá conhecer de consulta que verse sobre interpretação ou aplicação da legislação em caso concreto, quando constatar relevante interesse público, devidamente motivado, devendo sua resposta ser, sempre, em tese." [destacou-se]

RITCE/MT: "**Art. 232 (...) § 1º.** Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto." [destacou-se]

⁵ Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processos de Consulta aprovado pela DA 3/17. Links acessados em 24/05/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73986> (DA 3/17); <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73987> (Manual).



amparam sua posição. E, no mesmo parecer, apresentar o estudo técnico sobre o mérito da consulta, em observância aos princípios da celeridade e economia.

Na Tabela 3 do Anexo II, consta uma relação de processos arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da formulação de quesito que não represente uma situação em tese. E, na Tabela 4 desse mesmo anexo, apresenta-se uma relação de processos de consulta que, mesmo tratando de caso concreto, foram conhecidos e analisados no âmbito deste Tribunal, por questões de relevante interesse público.

2.3. Apresentação de quesito objetivo

A exigência de formulação de quesito objetivo, prevista no inciso III do artigo 232 da RITCE/MT, exige do Consulente a apresentação de dúvida de forma direta, precisa e delimitada. Em outras palavras, afirma-se que a dúvida não pode ser apresentada de forma genérica, ampla ou abrangente.

Percebe-se que a citada exigência possui duas vertentes. A primeira delas diz respeito à necessidade de os quesitos serem formulados de forma objetiva, indicando de maneira precisa a dúvida, pois, sem tal precisão, não é possível a elaboração de respostas assertivas. E a outra vertente consiste na necessidade de a dúvida estar relacionada à interpretação ou aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, pois a formulação de quesitos generalistas, que não encerram interpretação do direito vigente, demandaria do Tribunal de Contas o posicionamento sobre determinada questão sem saber, ao certo, quais seriam as dúvidas a serem pacificadas no processo de consulta. (TCE/MT, 2017).⁶

⁶ Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processos de Consulta aprovado pela DA 3/17. Links acessados em 24/05/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73986> (DA 3/17); <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73987> (Manual)



O descumprimento dessa exigência torna impossível a correta delimitação da resposta a ser apresentada, pois inviabiliza a realização de pesquisa sobre a legislação, a doutrina e a jurisprudência sobre o tema consultado.

Na Tabela 5 do Anexo II, estão relacionados alguns processos de consulta arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da formulação de quesitos não objetivos.

2.4. Competência do TCE/MT

A competência do TCE/MT está prevista nos artigos 46 e 47 da Constituição do Estado do Mato Grosso (CE/MT):

Art. 46. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 47. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – [inciso declarado inconstitucional pela ADI 2821 julgada em 05/11/19 pelo STF];

IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária,



operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, diretamente ou através dos seus órgãos da Administração Pública direta ou indireta, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - apreciar, para registro, os cálculos para transferência aos Municípios de parcelas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços;

VII - velar pela entrega, na forma e nos prazos constitucionais, dos recursos aos Municípios das parcelas a que se refere o inciso anterior;

VIII - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, dentre outras cominações, multas proporcionais ao vulto do dano causado ao erário;

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

XI - sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Verifica-se, portanto, que os assuntos relacionados às fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizadas pelo TCE/MT nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Municipal poderão ser objeto de consulta no âmbito do TCE/MT.

Assim, os questionamentos, em sede de consulta, poderão versar, por exemplo, sobre assuntos relacionados ao direito constitucional, administrativo, previdenciário, financeiro e tributário, à contabilidade aplicada ao setor público, à contabilidade empresarial e à administração orçamentária e financeira, **desde que possuam pertinência temática com as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizadas pelo TCE/MT.**



Na Tabela 6 do Anexo II, estão relacionados alguns processos de consulta arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da incompetência do TCE/MT para tratar do assunto.

3. Tramitação do processo de consulta no TCE/MT

Neste Capítulo será apresentado o fluxo das atividades que devem ser executadas nos processos de consulta, com a indicação das unidades técnica responsáveis, conforme apresentado a seguir.

3.1. Gerência de Protocolo

Uma vez protocolada a consulta, a Gerência de Protocolo, do TCE/MT, deverá:

- autuá-la, registrando o processo como “autos digitais” no sistema Control-P;
- distribuir o processo de consulta, de acordo com as regras previstas nos artigos 128 e seguintes do RITCE/MT; e, por fim,
- encaminhar os autos à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), para definição da unidade técnica competente.

3.2. Segecex

A atuação da Segecex nos processos de consulta limita-se a definir a unidade técnica que ficará responsável pela sua instrução, o que será feito levando em consideração as respectivas áreas de atuação das Secex, nos termos definidos pelo Anexo Único da RN 20/2020⁷.

3.3. Secex

Com o recebimento do processo na Secex para a qual a consulta foi distribuída, caberá ao seu titular definir a equipe técnica responsável pelo exame

⁷ Link acessado em 18/05/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/99986>



do processo de consulta, mediante a expedição de ordem de serviço (art. 12, inc. VII, da RN 20/2020, do TCE/MT⁸).

Para a boa instrução dos processos de consulta, recomenda-se que cada Secex disponha de, pelo menos, um profissional do controle externo, para ficar responsável pela sua análise. Apresenta-se na Tabela 8 do Anexo II o perfil profissional do servidor para ficar responsável pela instrução desses processos.

Expedida a Ordem de Serviço, **inicia-se a fase de instrução técnica da consulta**. Nesta etapa, vislumbram-se duas linhas de atuação por parte das Secex. Uma, no sentido de arquivar o processo de consulta, sem exame de mérito, mediante julgamento singular do Relator, com fundamento no descumprimento dos requisitos de admissibilidade ou na existência de prejulgados, decorrentes de processos de consulta do TCE/MT, os quais respondam integralmente a dúvida do Consultante. E a outra, no sentido de examinar o mérito da consulta, a fim de dar uma resposta às indagações formuladas

As questões envolvendo as atribuições das Secex na instrução dos processos de consulta estão detalhadas nos [Capítulos 4](#) e [5](#), desta Nota Técnica:

3.4. Relatoria e Ministério Público de Contas (MPC)

Com a finalização das atividades da Secex, o processo deverá ser tramitado ao Gabinete do Relator, para análise, devendo na sequência ser encaminhado ao MPC, para emissão de parecer ministerial.

Feito isso, o processo retornará ao Relator, para adoção das medidas necessárias, compreendendo, em síntese, as seguintes atividades:

⁸ RN 20/2020 do TCE/MT: "Art. 12. Compete às Secretarias de Controle Externo previstas nos incisos I a IX do art. 4º desta Resolução: () **VII** – expedir ordem de serviço de fiscalização ou outras atividades de controle externo no âmbito da unidade;"

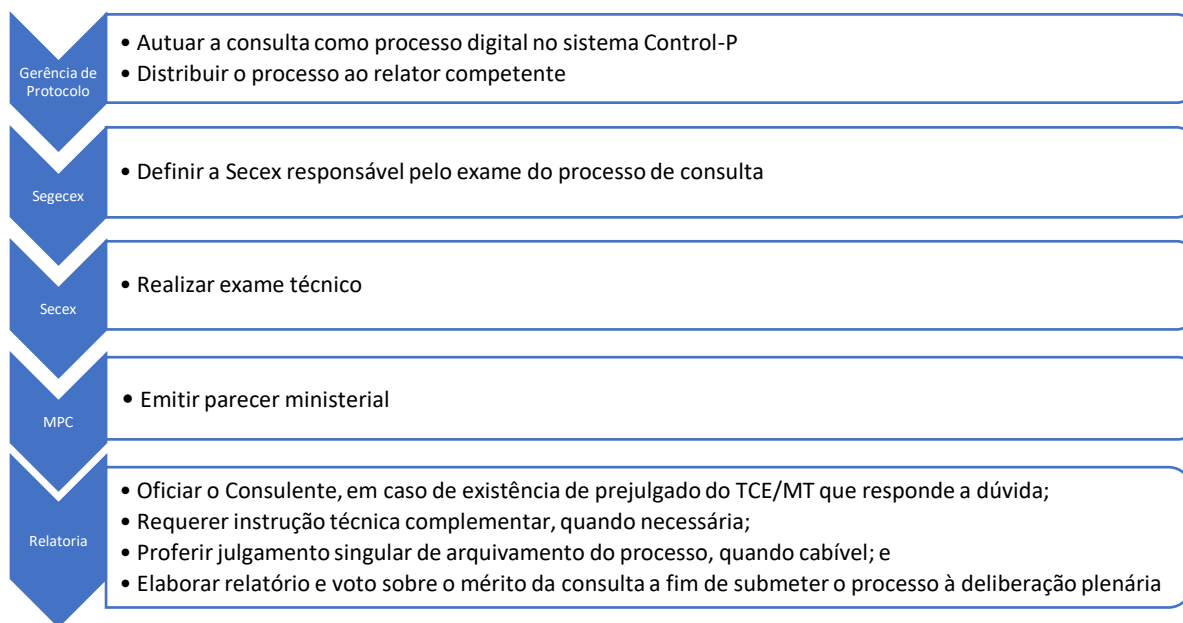


- Oficiar o Consulente, nos casos em que ficar constatada a existência de prejulgado, decorrente de processo de consulta do TCE/MT, que responde a dúvida do Consulente;
- Requerer a realização de instrução técnica complementar, quando necessária;
- Proferir julgamento singular de arquivamento do processo de consulta, em razão da falta de preenchimento de, pelo menos, um dos requisitos de admissibilidade; e
- Elaborar relatório e voto sobre o mérito da consulta, a fim de submeter o processo à deliberação plenária.

Caso não exista nos autos manifestação da Secex e/ou do MPC sobre o mérito da consulta e o Relator decidir por responder as indagações formuladas, o processo deverá retornar àquelas unidades, para exame e manifestação.

3.5. Síntese das atividades relacionadas ao processo de consulta

Apresenta-se, a seguir, a síntese das atividades relacionadas ao processo de consulta, com a indicação do correspondente Setor responsável.





4. Atribuições da Secex na instrução do processo de consulta

O artigo 234 do RITCE/MT, com a redação determinada pela RN 20/2020, estabelece que, para instruir o processo de consulta, as Secex possuem as seguintes atribuições:

- Analisar o cumprimento dos requisitos de admissibilidade;
- Verificar a existência de prejudgado na jurisprudência do TCE/MT;
- Solicitar ao Relator a realização de manifestação especializada, quando necessária;
- Examinar o mérito da consulta;
- Emitir parecer técnico.

4.1. Exame dos requisitos de admissibilidade

O exame dos requisitos de admissibilidade será realizado pela equipe técnica designada para instruir o processo de consulta, ocasião em que serão aplicados os conhecimentos e procedimentos descritos no [Capítulo 2](#), desta Nota Técnica.

4.2. Existência de prejudgado

Se sobre a matéria objeto da consulta já houver decisão plenária constituída em prejudgado, decorrente de processo de consulta, a Secex competente dela dará ciência ao Relator, que, por sua vez, informará o Consulente, remetendo-lhe cópia da respectiva decisão (artigo 235, *caput* e § 2º, da RITCE/MT).

É importante registrar que a existência de prejudgado poderá responder integral ou parcialmente as dúvidas do Consulente. Se integral, não haverá a necessidade de manifestação quanto ao mérito da consulta, por se tratar de assunto já solucionado pelo TCE/MT mediante outro processo da mesma natureza. Se parcial, haverá resposta de mérito direcionada à parte da dúvida ainda não regulamentada por prejudgados, desde que atenda aos requisitos de admissibilidade.



Ainda sobre os prejudgados do TCE/MT, é oportuno destacar que o titular da Secex para a qual o processo de consulta foi distribuído, se considerar necessária adoção de novo entendimento, **poderá** apresentar fundamentos legais e técnicos para sustentar eventual Pedido de Revisão de Tese Prejulgada a ser proposto pelo respectivo Relator, que é quem dispõe de legitimidade ativa para apresentação de pedidos dessa natureza, conforme estabelece o artigo 237 do RITCE/MT.⁹

O § 1º do citado dispositivo regimental prevê que: “*Os processos de pedidos de reexame de tese prejudgada serão distribuídos por processamento eletrônico, de forma aleatória e igualitária, entre os Conselheiros e Conselheiros Substitutos.*”. Já o § 2º dispõe que: “*A instrução dos processos de pedido de reexame de tese observará, no que couber, os mesmos procedimentos adotados na tramitação de consultas.*”

Como se pode perceber a atividade relacionada à “revisão de tese prejudgada”, no âmbito do TCE/MT, é realizada mediante **instrumento processual específico e autônomo**, não se confundido com o processo ordinário de consulta.

Por fim, é oportuno salientar também que a existência de prejudgados que respondem integral ou parcialmente uma consulta poderá se acumular com o não preenchimento de requisitos da admissibilidade, e vice-versa; situações essas que deverão ser evidenciadas em um único parecer técnico, já que ambas as situações, se comprovadas, ensejam o arquivamento do processo por meio de julgamento singular, sem exame de mérito.

Na Tabela 7 do Anexo II, apresenta-se uma relação de processos arquivados mediante julgamento singular do Relator, em razão da existência de prejudgado decorrente de processo de consulta, sendo alguns casos acumulados com o não preenchimento de requisitos de admissibilidade.

⁹ “**Art. 237.** Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada.” [destacou-se]



4.3. Solicitação de manifestação técnica especializada e complementar

Devido à complexidade das matérias que envolvem a Administração Pública, alguns questionamentos podem demandar os conhecimentos técnicos e peculiares de mais de uma Secex.

Nesses casos, a Secex para a qual o processo de consulta foi distribuído poderá solicitar ao Relator (juiz do feito) a manifestação de outra Secex sobre determinado ponto da consulta, conforme autorizado pelo § 2º do artigo 234 do RITCE/MT, o que também poderá ser feito de ofício pelo Relator, caso assim entender necessário. Tal sistemática é recomendável sempre que necessário, a fim de ampliar o debate sobre o mérito das indagações formuladas, contribuindo para a melhor solução.

Sobre o tema em questão, é importante ressaltar que a determinação de instrução técnica complementar expedida pelo Relator do processo de consulta **não modifica** a distribuição interna realizada pela Segecex no início do processo. Nesses casos, **excepcionalmente**, o processo de consulta será instruído por duas Secex, sendo: uma considerada principal (que é aquela que teve a sua competência definida pela Segecex no início do processo); e a outra, secundária (que é aquela unidade sobre a qual incidi a determinação de instrução técnica complementar expedida pela Relator).

4.4. Exame de mérito

Superadas as fases de análise dos requisitos de admissibilidade e de verificação da existência de prejulgado, a equipe técnica **promoverá o estudo técnico** sobre o tema da consulta, a fim de **apresentar respostas aos quesitos formulados**.

É importante registrar que, em razão dos efeitos normativo e vinculante das resoluções de consulta, as respostas às indagações formuladas pelo Consulente devem ser amparadas por estudo técnico aprofundado e consistente, apontando,



no mínimo: **a)** a legislação regulamentadora no tema em debate; e **b)** a jurisprudência pertinente. (art. 234, § 1º, do RITCE/MT).

4.4.1. Legislação

Na doutrina especializada, os autores, ao se referirem às fontes formais do direito, mencionam a lei em sentido amplo e estrito. O termo “lei em sentido amplo” serve para indicar qualquer norma jurídica escrita, editada pelo órgão competente, com caráter geral e obrigatório, no que se inclui: a constituição; as emendas constitucionais; as leis complementares, ordinárias e delegadas; os decretos legislativos e executivos; as resoluções; as portarias; as instruções normativas, entre outras. Já o termo “lei em sentido estrito” indica tão somente a norma jurídica elaborada, em regra, pelo Poder Legislativo, ou, excepcionalmente, pelo Poder Executivo, por delegação do Legislativo, tais como as leis complementares, ordinária e delegadas. (Bemquerer, 2013)¹⁰

Na elaboração do parecer técnico em processo de consulta, **a equipe técnica deverá levar em consideração a lei em sentido amplo, no que também se incluem os princípios gerais e orientadores do direito.**

Ao discorrer sobre a relevância dos princípios no direito administrativo, **Odete Medauar** ressalta que o ordenamento pátrio confere relevo aos princípios gerais do direito, os quais são reconhecidos pelo artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹¹ (Decreto-Lei 4.657/1942) como autêntica forma de expressão do direito normativo. E continua ressaltando que:

*“Por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. Acrescenta-se que, no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstância de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. **Daí a importância***

¹⁰ Bemquerer, Marcos. “Introdução ao Direito Contemporâneo”. 1ª ed.. São Paulo: Fórum, 2013, p. 52.

¹¹ **LINDB: “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”**



dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.”.

[destacou-se]. (Medauar, 2012).¹²

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando José Cretella Júnior, destaca que: ***“Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios (...) são os alicerces da ciência”*** (Pietro, 2014).¹³

No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 579951, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de vedar a prática de nepotismo no âmbito da Administração Pública brasileiro, **tendo como único fundamento os princípios contidos no caput do artigo 37 da CF/88**. Transcreve-se, a seguir, a ementa da citada decisão:¹⁴

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, CAPUT, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. **II** - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. **III** - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. **IV** - Precedentes. **V** - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão. [destacou-se]

Inegável é, portanto, a relevância que os princípios têm na atividade de interpretação do direito, havendo casos em que a decisão é amparada única e exclusivamente em princípios, a exemplo do julgado do STF mencionado acima

¹² Medauar, Odete. *“Direito Administrativo Moderno”*. 16ª ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 133/134.

¹³ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *“Direito Administrativo”*. 27ª ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 64.

¹⁴ Link acessado em 20/05/21: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87801/false>



Por fim, cabe destacar que a legislação deve ser consultada mediante acesso aos sites oficiais do Poder ou Órgão responsável pela sua edição, tais como: [Home — Portal da Legislação \(planalto.gov.br\)](#) (legislação federal); [Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso](#) (legislação de MT); entre outros.

4.4.2. Jurisprudência

Na acepção de fonte formal do direito, a expressão “jurisprudência” tem o sentido de forma de revelação do direito, que se processa por meio do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais. Destaca-se que para solucionar os conflitos de interesse entre os indivíduos, o juiz deve realizar um trabalho prévio de interpretação das normas jurídicas, atividades esta susceptível de interpretações diversas. É por essa razão que a formação da jurisprudência exige uma série de julgados que guardem entre si uma linha essencial de continuidade e coerência. (Bemquerer, 2013).¹⁵

A cultura jurídica nacional tem caminhado no sentido de valorizar os precedentes jurisprudenciais, e por isso, tem-se dado considerável importância à pesquisa da jurisprudência para localização dos precedentes que firmam as teses deliberadas pelos tribunais. Nesse contexto, os precedentes jurisprudenciais ganham relevo não apenas como fonte do Direito, mas também como prática fundamental para amparar as teses firmadas pelos tribunais em suas decisões. (TCE/MT, 2016).

Dentro desse contexto, pode-se afirmar que a finalidade da jurisprudência é conferir ao operador do direito uma visão geral de como o assunto está sendo tratado pelos tribunais, quando do julgamento de casos concretos.

Diante dessas premissas, ao examinar o mérito da consulta, a equipe técnica deverá: **(I) pesquisar a jurisprudência dos tribunais judiciais e administrativos**, como especial atenção para os enunciados do TCE/MT, pois representam o entendimento

¹⁵ Bemquerer, Marcos. “*Introdução ao Direito Contemporâneo*”. 1ª ed.. São Paulo: Fórum, 2013, p. 52/53.



firmado na apreciação de casos concretos; e **(II) apresentar o resultado da pesquisa realizada**, expondo e confrontando os enunciados de jurisprudência encontrados, sem omitir a existência de pontos divergentes, quando relevantes, visando chegar à melhor e mais razoável resposta admitida pelo Direito.

Por fim, cabe destacar que, assim como na legislação, a busca pela jurisprudência deve ser dar pelos sites oficiais do Poderes ou Órgãos responsáveis pela sua edição. Apresentam-se, a seguir, no Quadro 3, os sites de alguns Tribunais que possuem um bom sistema de busca por jurisprudência; entre os quais merecem destaque o Sistema de Jurisprudência do Controle Externo do TCE/MT (JUSCONEX-e) e o sistema de jurisprudência selecionada do TCU.

Quadro 1 – Relação de Tribunais que possuem um bom sistema de busca por jurisprudência

Tribunal	Site
TCE/MT	Pesquisa de Jurisprudência (tce.mt.gov.br)
TCU	Pesquisa textual Tribunal de Contas da União (tcu.gov.br)
STF	Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (tce.mg.gov.br)
TCE/PR	Pesquisa de Acórdãos - TCE-PR
TCE/SC	Pesquisa de Jurisprudência ePapyrus Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TRE-SC (tce.sc.gov.br)
TCDF	Jurisprudência Tribunal de Contas do Distrito Federal (tc.df.gov.br)
TCE/RO	Jurisprudência TCE-RO
TCE/TO	Sistema de Jurisprudência Selecionada (tce.to.gov.br)
TCE/GO	TCE Juris - Tribunal de Contas do Estado de Goiás

4.4.3. Apresentação de resposta objetiva com sugestão de ementa

Quando examinar o mérito das indagações formuladas no processo de consulta, o § 1º do artigo 234 do RITCE/MT determina que o parecer técnico da Secex especializada deverá apresentar, além da legislação e jurisprudência pertinentes, a resposta objetiva sobre a matéria com sugestão de ementa da tese em discussão.



A ementa é uma espécie de resumo que consiste num breve enunciado da tese defendida pela equipe técnica no seu parecer, expressando um dispositivo ou regra geral de conduta, complementado por um cabeçalho composto por palavras-chave que fazem referência à tese. Com isso, pode-se afirmar que a ementa é composta por dois elementos: **(I)** cabeçalho; e **(II)** dispositivo. (TCE/MT, 2016).

Registra-se que a Resolução Normativa 32/2016, deste Tribunal, aprova os padrões técnicos e metodológicos para elaboração de ementas, os quais encontram-se expostos no documento anexo à citada resolução.¹⁶

I) Cabeçalho

O cabeçalho é uma sequência de palavras-chaves, ou de expressões, que indicam o assunto ou a temática em questão, localizada na parte superior e introdutória da ementa da resolução de consulta.

Os primeiros termos utilizados no cabeçalho devem guardar correspondência com a divisão temática estabelecida na Consolidação de Entendimentos Técnicos, conforme especificado, tendo em vista a necessidade de inserção e classificação do novo prejulgado de acordo com o assunto de que trata (exemplos: Agentes Políticos, Pessoal, Previdência, entre outros). (TCE/MT, 2017)

Apresentam-se, a seguir, alguns modelos de cabeçalho extraídos de processos reais, cuja íntegra dos documentos ali inseridos pode ser acessada via sistema Control-P ou pelo próprio site do TCE/MT, já que tratam de processos já concluídos:

Resolução de Consulta nº ___/2019. Pessoal. Remuneração. Revisão geral anual. Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, I). Proibição. Exceções. Determinação legal anterior, com observância de condições. Sentença judicial transitada em julgado. (Resolução de Consulta 3/2021. Processo 162450/2020).

¹⁶ Links acessados em 21/05/19: <https://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/download/id/68408> (RN 32/2016); <https://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/download/id/68409> (Anexo único)



Resolução de Consulta nº ___/2019. Despesa. Filiação do município à associação privada (IGR) de promoção regional/local do turismo. Possibilidade. Requisitos. Repasse de recursos públicos para projetos específicos de promoção do turismo. Possibilidade. Instrumentos. (Resolução de Consulta 8/2021. Processo 250686/2020).

Resolução de Consulta nº ___/2019. Licitação. Lei nº 8.666/93. Contratação direta. Art. 24, inciso III e seguintes, e art. 25. Dispensa do ato de ratificação. Impossibilidade. (Resolução de Consulta 2/2020. Processo 118133/2019).

II) Dispositivo

O dispositivo é o texto de maior extensão que se apresenta logo abaixo do cabeçalho com conteúdo explicativo. É a parte mais importante da ementa, pois é nela que se descreve o resumo do entendimento técnico da consulta, respondendo a indagação formulada. O dispositivo da ementa pode ser dividido em tantos itens quantos forem necessários para melhor explicar o assunto, devendo conter uma estrutura mínima capaz de expressar a tese prevalecente, composta pelos seguintes elementos:

Quadro 2 – Estrutura mínima da parte dispositiva da ementa

I)	Contexto fático:	Trata da situação fática imprescindível à construção do entendimento técnico, onde serão descritas as situações que serviram de cenário para a discussão jurídica travada e que resultaram no posicionamento da Secex.
II)	Questão jurídica:	Representa a matéria técnica em discussão. O assunto debatido na consulta
III)	Entendimento:	Consiste no vínculo entre o contexto fático e a questão jurídica, que revela o entendimento técnico do assunto discutido, confundindo-se que o próprio mérito da consulta. Trata-se da resposta propriamente dita às indagações formuladas
VI)	Fundamento:	É o elemento que expressa as razões jurídicas (legislação, jurisprudência e doutrina) que sustentam a tese adotada pela Secex. Usualmente, é identificado por conectivos característicos de introdução argumentativa, tais como: em conformidade; de acordo; nos termos; em observância/cumprimento; entre outros



Fonte: Resolução Normativa 32/2016 (Anexo), do TCE/MT.¹⁷

Deve-se destacar, ainda, que na elaboração das ementas a equipe técnica deverá observar os seguintes requisitos de qualidade:

Quadro 3 – Requisitos de qualidade a serem observados na elaboração de ementa

I)	Clareza:	O dispositivo da ementa deve possuir sentido único, de fácil interpretação e apreensão, evitando-se obscuridades, contradições ou vocábulos rebuscado que limitem a compreensão
II)	Fidelidade:	a tese técnica e/ou jurídica contemplada no dispositivo da ementa deve demonstrar correspondência com o raciocínio lógico utilizado no corpo do parecer, não podendo apresentar conteúdo diferente, ampliativo ou inovador em relação ao que foi desenvolvido no parecer
III)	Concisão:	Consiste na essencialidade de todas as palavras utilizadas na redação da ementa, devendo-se eliminar qualquer termo de cunho meramente retórico, subjetivismos, adjetivações, excessos de explicações, bem como referências aos trâmites de processo, ao consulente, e a outros elementos que não sejam o posicionamento generalizável expresso no parecer;
IV)	Proposição:	O dispositivo da ementa deve ser redigido em forma de comando, o qual deve refletir o entendimento da equipe técnica sobre a questão técnica ou jurídica objeto de análise do processo de consulta. Não se trata da mera transcrição de dispositivo normativo
V)	Completo:	O dispositivo da ementa deve ser construído de modo a expressar sentido completo, apresentando sujeito, verbo e complementos
VI)	Correção:	O texto da ementa deve estar de acordo com as regras gramaticais da língua portuguesa, com especial cuidado quanto às regras de: concordância verbal e nominal; regência verbal, ortografia e uso indiscriminado de estrangeirismos
VII)	Independência:	O dispositivo da ementa deve ser uma proposição inteligível por si só, sem necessidade de leitura da verbetização ou de partes do parecer técnico para a compreensão do conteúdo da tese técnica ou jurídica descrita na ementa;
VIII)	Coerência:	O dispositivo da ementa deve possuir lógica, nexos, coesão e harmonia entre as partes, de modo a evitar contradições e incongruências
XI)	Seletividade:	a ementa jurisprudencial deve evidenciar as principais teses técnicas e/ou jurídicas apreciadas no parecer, selecionadas por meio dos seguintes critérios: a)

¹⁷ Links acessados em 24/05/21: <https://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/download/id/68408> (RN 32/2016); <https://controleexterno.tce.mt.gov.br/index.php/conteudo/download/id/68409> (Anexo)



		deve-se identificar as principais teses discutidas no parecer técnico, deixando-se de lado questões acessórias e aspectos não generalizáveis; b) deve-se selecionar apenas as teses imprescindíveis à resposta aos quesitos apresentados na peça consultiva, amparadas por boa fundamentação técnica ou jurídica;
X)	Condensação:	A ementa deve ser elaborada a partir de um processo de análise visando à sintetização do texto do parecer técnico, por meio do qual se selecionam os seus elementos mais importantes e as respectivas estruturas básicas de raciocínio utilizadas, de forma a elaborar um novo texto, com começo, meio e fim, e não uma mera transcrição de trechos.

Fonte: Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processo de Consulta (páginas 60/61) aprovado pela Decisão Administrativa 3/2017¹⁸

Não é recomendável a elaboração de ementas com conteúdo que ultrapasse o limite objetivo da indagação formulada, salvo quando for necessária a fixação de um entendimento sobre questão que configure uma condição para se responder a consulta, o que deverá ser explicado no capítulo do parecer técnico intitulado “Preliminar”, conforme modelo de estrutura apresentado no [Capítulo 5.2](#), desta Nota Técnica.

A título de exemplo, apresenta-se, a seguir, a íntegra das ementas, cujos cabeçalhos foram transcritos no item anterior:

Ementa: PREFEITURAS MUNICIPAIS DE BRASNORTE E APIACÁS. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTAS. CONHECIMENTO. PESSOAL. REMUNERAÇÃO. REVISÃO GERAL ANUAL. LEI COMPLEMENTAR 173/2020 (ART. 8º, I). PROIBIÇÃO. EXCEÇÕES. DETERMINAÇÃO LEGAL ANTERIOR, COM OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES. SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO.

1) O art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020 inclui a proibição à concessão de revisão geral anual, mas excepciona: a) a recomposição de perdas inflacionárias, inclusive de forma retroativa, desde que autorizada em lei específica anterior ao início da vigência da norma (28/05/2020), ainda que aplicada durante o período vedado (até

¹⁸ Links acessados em 24/05/21: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/73986> (DA 3/17); [Anexo da DA 03-2017.pdf \(tce.mt.gov.br\)](#) (Manual)



31/12/2021); e, b) a revisão geral determinada com base em sentença judicial transitada em julgado.

2) Uma possível concessão excepcional de revisão geral anual não está explícita na exceção disposta no inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar 173/2020.

3) A possibilidade de concessão de revisão geral anual, com base em determinação legal anterior ao início da vigência da Lei Complementar 173/2020 (28/05/2020), deve atender à programação orçamentária, à capacidade financeira da Administração e aos limites de despesa com pessoal.

(Resolução de Consulta 3/2021. Processo 162450/2020)¹⁹.

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. DESPESA. FILIAÇÃO DO MUNICÍPIO À ASSOCIAÇÃO PRIVADA (IGR) DE PROMOÇÃO REGIONAL/LOCAL DO TURISMO. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS PARA PROJETOS ESPECÍFICOS DE PROMOÇÃO DO TURISMO. POSSIBILIDADE. INSTRUMENTOS.

1) É possível a filiação do município a uma associação privada que atue como Instância de Governança Regional (IGR) voltada à promoção e desenvolvimento do turismo regional/local, observados os requisitos de: a) demonstração de interesse público; b) autorização da filiação e da respectiva despesa em lei formal específica; c) formalização por meio de Termo de Filiação ou instrumento equivalente, que estabeleça critérios como direitos e deveres dos associados, valor contributivo a ser pago, forma, periodicidade e data de cumprimento da obrigação; e, d) observância à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento, conforme art. 26, da LRF.

2) É possível o repasse de recursos públicos municipais a associação privada sem fins lucrativos, constituída como IGR, para execução, em regime de mútua cooperação, de projetos específicos de promoção do turismo regional/local, com base em autorização legal, comprovados o interesse público, a regulamentação dos critérios de aplicação dos recursos e a observância ao art. 26 da LRF e a princípios constitucionais, por meio, alternativamente, dos seguintes instrumentos: **a)** parceria, com base na Lei 13.019/2014, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termo de colaboração ou termo de fomento; e, **b)** convênio ou instrumento congênere, voltado ao interesse comum de promoção do turismo regional/local, por meio da realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento.

¹⁹ Link acessado em 20/05/21: [TCE-MT : Detalhe do Processo Nº 162450/2020](http://www.tce.mt.gov.br/assinatura)



(Resolução de Consulta 8/2021. Processo 250686/2020).²⁰

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE. CONSULTA. LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÃO DIRETA. ART. 24, INCISO III E SEGUINTE, E ART. 25. DISPENSA DO ATO DE RATIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

Não é possível dispensar a publicação oficial dos atos de ratificação das contratações fundamentadas no inciso III e seguintes do art. 24 e no art. 25, todos da Lei 8.666/93, pois se trata de condição de eficácia desses atos, nos termos do art. 26 da mesma Lei.

(Resolução de Consulta 2/2020. Processo 118133/2019).²¹

Além da apresentação de resposta objetiva com sugestão de ementa, pode ser necessária a proposição de **outros encaminhamentos** de conteúdo complementar que visem, por exemplo, a adaptação do novo entendimento frente a outros prejulgados ou a mitigação dos impactos da nova decisão. Nesse aspecto, pode ser sugerida a adoção de providências, tais como: revogação ou alteração de prejulgado; modulação dos efeitos da decisão; atualização da Consolidação de Entendimento Técnicos; entre outras.

5. Providências a serem adotadas pela Secex nos processos de consulta

Apresenta-se, nos quadros a seguir, algumas situações que poderão ocorrer na ocasião de instrução dos processos de consulta no âmbito das Secex, todas previstas no Regimento Interno do TCE/MT.

- No Quadro 4 vislumbram-se três situações que ensejam o arquivamento do processo de consulta, sem exame de mérito, seja por questões relacionadas à falta de preenchimento dos requisitos de admissibilidade, seja pela existência de prejulgado do TCE/MT, decorrente de outro processo de consulta, o qual responde integralmente a dúvida do Consulente; e

²⁰ Link acessado em 20/05/21: <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/250686/ano/2020>

²¹ Link acessado em 20/05/21: <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/118133/ano/2019>



- No Quadro 5 foram levantadas duas situações que ensejam o conhecimento dos processos de consulta e o consequente exame de mérito, com emissão de parecer técnico respondendo as indagações formuladas.



Quadro 4 – Situações que ensejam o arquivamento do processo de consulta, sem exame de mérito

	Situação	Providência
I)	Não preenchimento dos requisitos de admissibilidade.	Emissão de parecer técnico que: I) <u>apresente</u> os fundamentos que sustentam o entendimento quanto à falta de preenchimento dos requisitos de admissibilidade (art. 234, inc. I, do RITCE/MT); e II) <u>proponha</u> o arquivamento do processo mediante julgamento singular do Relator, com base nos fundamentos anteriormente expostos (art. 232, § 2º, do RITCE/MT).
II)	Existência de prejulgado do TCE/MT que responde integralmente a dúvida.	Emissão de parecer técnico que: I) <u>informe</u> a existência de prejulgado do TCE/MT em pleno vigor que responde integralmente a dúvida do Consulente, indicando o número, o ano e a ementa completa da respectiva decisão plenária (art. 235, <i>caput</i> , do RITCE/MT); e II) <u>proponha</u> a remessa de cópia da decisão plenária constituída em prejulgado ao Consulente, para conhecimento, com posterior arquivamento do processo mediante julgamento singular do Relator (art. 235, § 2º, do RITCE/MT).
III)	Existência de prejulgado do TCE/MT que responde a dúvida do Consulente, porém a equipe técnica discorda do seu conteúdo normativo.	Emitir parecer técnico que: I) <u>informe</u> a existência de prejulgado do TCE/MT em pleno vigor que responde a dúvida do Consulente, indicando o número, o ano e a ementa da respectiva decisão plenária (art. 235, <i>caput</i> , do RITCE/MT); II) <u>exponha</u> os fundamentos legais e técnicos que sustentam a revisão do prejulgado existente, sendo que, nesta hipótese, o titular da Secex responsável pela instrução da consulta, se considerar necessária a medida, poderá apresentá-los ao Relator, que, por sua vez, irá avaliar a pertinência de formular proposta de Pedido de Reexame de Tese (art. 235, <i>caput</i> e § 1º; e 237, do RITCE/MT); e III) <u>proponha</u> : a) a remessa de cópia da decisão plenária constituída em prejulgado ao Consulente (art. 235, § 2º, do RITCE/MT); b) a adoção das medidas necessárias para formulação de Pedido de Reexame de Tese, se assim entender pertinente (art. 237, <i>caput</i> , do RITCE/MT);



Quadro 5 - Situações que ensejam o conhecimento da consulta e o consequente exame de mérito

	Situação	Providência
I)	Preenchimento dos requisitos de admissibilidade, <u>acumulado</u> com a verificação de inexistência de prejulgado do TCE/MT que responde a dúvida do Consulente.	Emissão de parecer técnico que: I) <u>exponha</u> os fundamentos (legislação, doutrina e jurisprudência) que amparam o entendimento quanto ao preenchimento dos requisitos de admissibilidade (art. 234, inc. I, do RITCE/MT); II) <u>informe</u> que realizou buscas na jurisprudência do TCE/MT e que não vislumbrou a existência de prejulgado que responde a dúvida do Consulente; III) <u>exponha</u> o estudo técnico sobre o mérito da consulta, apontando os fundamentos (legislação, jurisprudência e doutrina) que sustentam a resposta da indagação formulada (art. 234, inc. III e § 1º, do RITCE/MT); e IV) <u>apresente</u> , como proposta de encaminhamento, sugestão de ementa da tese defendida (art. 234, inciso IV e § 1º, do RITCE/MT).
II)	Existência de prejulgado do TCE/MT que responde parcialmente a dúvida, <u>acumulado</u> com a constatação de que a outra parte (ainda não regulamentada por prejulgado do TCE/MT) preenche os requisitos de admissibilidade.	Emitir parecer técnico que: I) <u>informe</u> a existência de prejulgado do TCE/MT em pleno vigor que responde apenas parte da dúvida, indicando o número, o ano e a ementa completa da respectiva decisão plenária (art. 235, <i>caput</i> , do RITCE/MT); II) <u>apresente</u> os fundamentos (legislação, jurisprudência e doutrina) que amparam o entendimento quanto ao preenchimento dos requisitos de admissibilidade da parte do quesito ainda não regulamentada por prejulgado do TCE/MT; III) <u>exponha</u> o estudo técnico sobre o mérito da consulta, apontando os fundamentos (legislação, jurisprudência e doutrina) que amparam a resposta da indagação formulada (art. 234, inc. III e § 1º, do RITCE/MT); e IV) <u>apresente</u> , como proposta de encaminhamento, sugestão de ementa da tese defendida no parecer técnico (art. 234, inciso IV e § 1º, do RITCE/MT).



6. Orientações sobre a estrutura básica do parecer técnico

O parecer técnico é o produto mais importante da fase de instrução do processo de consulta, já que é ele que comunica o que a equipe técnica encontrou, analisou e concluiu sobre o tema consultado, servindo de base para o parecer do MPC e para o relatório e voto condutor da resolução de consulta;

6.1. Requisito de qualidade

A redação do parecer técnico relacionado aos processos de consulta deve ser feita, observando-se os seguintes requisitos de qualidade, sem prejuízo outros preceitos específicos contidos nas normas do TCE-MT.

I) Clareza:

A clareza consiste na elaboração de parecer com linguagem fácil e acessível, em que os fatos, argumentos, fundamentos e conclusões são apresentados em sequência lógica e de forma ordenada e objetiva

II) Concisão:

A concisão compreende a transmissão de informação com o uso mínimo de palavras, sem prejuízo da qualidade e abrangência das questões a serem examinadas. Requer economia linguística, o que não significa economia de pensamento. Para redigir de forma concisa, cabe ao autor:

- a) evitar adjetivações desnecessárias, rodeios, emprego de pleonasmos e repetições de relatos ou comentários;
- b) evitar o uso desnecessário de transcrições, tendo em mente que esse recurso somente deve ser adotado quando for essencial à compreensão dos argumentos e ao entendimento do raciocínio desenvolvido no exame técnico;



c) lembrar que textos mais enxutos e claros tornam mais fácil a sua compreensão e refletem positivamente nas fases processuais seguintes e na celeridade do processo.

III) Completude

É a qualidade de apresentar toda a informação e todos os elementos necessários para: satisfazer e sustentar as propostas de encaminhado; permitir a correta compreensão das situações encontradas; conferir aos destinatários do parecer uma compreensão suficientemente completa significa; oferecer uma perspectiva ampla e profunda dos fundamentos que amparam a tese defendida, tais como a legislação correlata, a jurisprudência pertinente e eventuais posições doutrinárias, sem omissões de informações significativas e relevantes relacionadas ao tema em debate.

Ser completo também significa expor explicitamente as limitações de acesso a dados, informações e registros relacionados ao tema em debate.

A título de exemplo, destaca-se a seguinte situação: caso a equipe técnica, ao realizar pesquisa de jurisprudência, não encontre nenhum enunciado sobre o tema em debate, tal fato deverá ser registrados no parecer técnico, a título de informação, para que os destinatários do documento tomem conhecimento de que não houve qualquer omissão da equipe técnica.

VI) Exatidão

A exatidão é o requisito que trata da necessidade de apresentação dos fundamentos para sustentar a tese defendida, as conclusões e a sugestão de ementa, procurando não deixar espaço para contra argumentações. A exatidão é necessária para assegurar a fidedignidade e a confiança do estudo técnico realizado, de modo que a sua fundamentação demonstre a pertinência e a razoabilidade do entendimento técnico firmado, demonstrado ser a melhor posição admitida pelo direito.



V) Relevância;

A relevância é o requisito que determina que no parecer técnico deve ser exposto apenas aquilo que tem importância dentro do contexto e que deve ser levado em consideração para sustentar o entendimento técnico a ser proposta ao final. O parecer não se deve discorrer sobre assuntos que não contribuem para as conclusões e que não resultem em propostas de encaminhamento.

VI) Tempestividade

A tempestividade é a qualidade de emitir parecer nos processos de consulta no tempo certo, para que seja útil aos destinatários. A equipe técnica deve cumprir o prazo previsto para elaboração do parecer, sem comprometer a qualidade.

VII) Harmonia

A harmonia do texto é o requisito que possibilita que a leitura se torne fluida e agradável. Assim, é importante:

- a)** primar pela correção gramatical;
- b)** utilizar o mesmo tempo verbal ao longo do documento;
- c)** zelar pela coerência do texto, apresentando os fatos e argumentos de forma progressiva e ordenada;
- d)** atentar para o paralelismo, adotando a mesma forma gramatical para expor ideias similares ou para apresentar um elenco de constatações ou propostas;
- e)** evitar o uso de recursos estilísticos como a repetição do mesmo fonema, cacofonia, emprego excessivo do “que” e repetição exagerada de palavras.

VIII) Impessoalidade

Trata-se de uma característica própria dos documentos oficiais, notadamente daqueles de controle externo, uma vez que a função de textos dessa natureza é



registrar o exame das questões de maneira técnica equilibrada e sem a juízo de valor próprio e subjetivo.

XI) Assertividade

O requisito assertividade consiste em expor, com firmeza e convicção, de acordo com os elementos presentes no requerimento inicial da consulta e no estudo técnico sobre a consulta, a tese defendida no parecer técnico, sem utilizar expressões que denotem insegurança como, por exemplo: “smj” (salvo melhor juízo); ou “parece que”.

No âmbito do TCE-MT, pode-se utilizar, complementarmente, o documento técnico intitulado “Técnicas de Redação”²², disponível no menu Padronização do Espaço do Controle Externo, como subsídio na elaboração de parecer nos processos de consulta.

6.2 Estrutura e conteúdo do parecer técnico

Neste Tópico, serão apresentados dois tipos de modelo de parecer técnico sobre processo de consulta, contendo sua estrutura mínima:

a) Parecer técnico com proposta de arquivamento, sem exame de mérito.

- 1. Introdução**
- 2. Requisitos de Admissibilidade**
- 3. Existência de prejulgado**
- 4. Proposta de encaminhamento**

b) Parecer técnico com exame de mérito

- 1. Introdução**
- 2. Requisitos de Admissibilidade**

²² Link acessado em 24/05/21: [Técnicas de redação.pdf \(tce.mt.gov.br\)](http://www.tce.mt.gov.br)



3. Existência de prejudgado

4. Preliminar (facultativo)

5. Exame de mérito

6. Conclusão

7. Proposta de encaminhamento

No Anexo III, apresentam-se os modelos desses dois tipos de parecer técnico, com a indicação do conteúdo mínimo que cada Capítulo deve possuir, para a fiel compreensão dos assuntos.

7. Controle de qualidade dos pareceres técnicos emitidos pela Secex

Os pareceres técnicos emitidos pela Secex em processos de consulta devem passar por rigoroso processo de controle de qualidade, visando oferecer o melhor produto possível a todas as unidades envolvidas na instrução desses processos, bem como ao próprio Consultente, que é o destinatário primeiro da Resolução de Consulta aprovada.

O controle de qualidade incide sobre os aspectos formais e materiais do parecer. Os aspectos formais referem-se à verificação da correção gramatical, da adequação da estrutura do parecer técnico, e da observância dos requisitos de qualidade expostos no Capítulo 6, desta Nota Técnica.

Já os aspectos materiais dizem respeito ao cumprimento da consistência e pertinência da fundamentação técnico-jurídica utilizada para sustentar a tese defendida no parecer técnico, considerando-se a sua validade frente à legislação, jurisprudência e doutrina pertinente ao tema debatido, não deixando margem para eventuais questionamentos sobre a solidez e a plausibilidade dos argumentos defendidos.

O controle sistêmico da qualidade do controle externo está regulamentado pela Resolução Normativa 12/2016, do TCE/MT. No âmbito das Secex, esse controle será exercido por todos os servidores envolvidos na elaboração do parecer



técnico em processos de consulta, entre os quais se destaca o Secretário de Controle Externo que tem o papel fundamental de supervisionar todo o processo de elaboração do parecer técnico, **sendo o responsável pela validação e aprovação final do texto que será apresentada ao Relator** (artigo 5º, § 1º, da RN 12/2016).

Além do controle de qualidade exercido pelas Secex, há ainda o controle promovido pela Segecex, pelos Relatores e pelo MPC (artigo 6º da RN 12/2016).

No Anexo III é apresentado o “Relatório de Controle de Qualidade dos Pareceres Técnicos em Processos de Consultas”, que consiste em um *check-list* da verificação ao cumprimento dos requisitos de qualidade.

Esse é o material produzido pela Segecex.



Bibliografia

- Bemquerer, M. (2013). *Introdução ao Direito Contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum.
- Medauar, O. (2012). *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Pietro, M. S. (2014). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- TCE/MT. (2007). *Resolução 14*.
- TCE/MT. (2016). *Resolução Normativa 12*.
- TCE/MT. (2016). *Resolução Normativa 32*.
- TCE/MT. (2017). *Decisão Administrativa 3*.
- TCE/MT. (2020). *Resolução Normativa 20*.