

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnica

**MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DE
PARECERES EM PROCESSOS DE CONSULTAS**

Cuiabá
2017

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnica

IDENTIDADE INSTITUCIONAL

Negócio

Controle da gestão dos recursos públicos

Missão

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício

Valores

1. **Justiça:** Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.
2. **Qualidade:** Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle
3. **Profissionalismo:** Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público
4. **Transparência:** Disponibilizar e comunicar temporariamente, em linguagem clara e de fácil acesso, às ações, decisões e atos de gestão do TCE, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.
5. **Consciência cidadã:** Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
Consultoria Técnica

CONSELHEIROS

Presidente: Antônio Joaquim

Vice-Presidente: Valter Albano da Silva

Corregedor-Geral: José Carlos Novelli

Ouvidor-Geral: Waldir Teis

Domingos Neto

Sérgio Ricardo

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Luiz Henrique Lima

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

Isaías Lopes da Cunha

João Batista de Camargo Júnior

Jaqueline Jacobsen Marques

Moisés Maciel

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Ministério Público DE CONTAS

Procurador Geral: Getúlio Velasco Moreira Filho

Procurador Geral Substituto: Alisson Carvalho de Alencar

Procuradores

Gustavo Coelho Deschamps

William de Almeida Brito Júnior

Gestão: 2016 – 2017

Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processos de
Consultas

Coordenação e Supervisão

Bruno Anselmo Bandeira
Secretário Geral de Controle Externo

Elaboração

Edicarlos Lima Silva
Secretário Chefe da Consultoria Técnica

Colaboração

Natel Laudo da Silva
Auditor Público Externo
Emerson Augusto de Campos
Auditor Público Externo
Ademir Aparecido Peixoto de Azevedo
Auditor Público Externo

MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DE PARECERES EM PROCESSOS DE CONSULTAS

Publicação apresentada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso estabelecendo procedimentos a serem observados na elaboração de pareceres em processos de consultas formais.

Cuiabá
2017

RESUMO

Este manual visa estabelecer requisitos a serem observados na elaboração de pareceres nos processos de consultas formais formuladas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Para produção desta publicação, considerou-se as exigências legais e regimentais atinentes ao assunto, bem como os procedimentos operacionais comumente utilizados na elaboração dos pareceres.

O objetivo deste manual é o de fixar diretrizes metodológicas com o fim de contribuir para a padronização e a qualidade dos pareceres elaborados em processos de consultas formais no âmbito da Consultoria Técnica, bem como documentar os procedimentos realizados de praxe, no intuito de orientar servidores que vierem a elaborar tais pareceres técnicos.

Palavras Chave: CONSULTAS, MANUAL, CONSULTAS FORMAIS

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS:

APLIC - Cidadão = Sistema Informatizado de Auditoria em Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

CE/89 = Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989.

CF/88 = Constituição Federal de 1988.

Control - P = Sistema de Controle de Processos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

CT = Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

DOC = Diário Oficial de Contas.

GP = Gerência de Protocolo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

LOTCE = Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – Lei Complementar Estadual nº 269/2007.

MPC = Ministério Público de Contas.

RITCE = Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – Resolução TCE/MT nº 14/2007.

TCE = Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Sumário

<u>1. APRESENTAÇÃO.....</u>	<u>10</u>
<u>2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ÀS CONSULTAS.....</u>	<u>12</u>
2.1. LEGITIMIDADE.....	13
2.1.1 No ÂMBITO ESTADUAL.....	13
2.1.2 No ÂMBITO MUNICIPAL.....	14
2.1.3 OUTROS LEGITIMADOS.....	14
2.1.4 PROCEDIMENTOS E TRATAMENTO DA LEGITIMIDADE NOS PROCESSOS DE CONSULTA.....	15
2.2 SITUAÇÃO EM TESE.....	17
2.2.1 RELEVANTE INTERESSE PÚBLICO.....	22
2.3 APRESENTAÇÃO OBJETIVA DO QUESITO E A INDICAÇÃO PRECISA DA DÚVIDA QUANTO À INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS E REGULAMENTARES.....	25
2.4 MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO TCE/MT.....	29
<u>3. ATRIBUIÇÕES DA CONSULTORIA TÉCNICA NOS PROCESSOS DE CONSULTA.....</u>	<u>31</u>
3.1 ANÁLISE DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ÀS CONSULTAS.....	31
3.2 JUNTADA DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS SOBRE A EXISTÊNCIA DE PREJULGADOS OU DECISÕES REITERADAS DO TCE/MT SOBRE O TEMA POSTO EM CONSULTA.....	32
3.3 SOLICITAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO DE UNIDADES TÉCNICAS ESPECIALIZADAS, QUANDO NECESSÁRIO.....	34
3.4 ANÁLISE DE MÉRITO E EMISSÃO DE PARECER CONCLUSIVO SOBRE A INDAGAÇÃO POSTA EM CONSULTA.....	35
3.5 VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE ENTRE AS EMENTAS APROVADAS E SUAS RESPECTIVAS PUBLICAÇÕES	36
<u>4. TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSULTA.....</u>	<u>37</u>
4.1 PROTOCOLO.....	37
4.2 CONSULTORIA TÉCNICA.....	37
4.3 RELATORIA.....	39
4.4 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	39
<u>5. AROUVAMENTO DE CONSULTAS SEM APRECIACÃO DE MÉRITO.....</u>	<u>39</u>
5.1 NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE.....	40
5.2 EXISTÊNCIA DE PREJULGADOS QUE JÁ RESPONDAM A CONSULTA.....	40
<u>6. VIGÊNCIA DAS DECISÕES DE CONSULTA.....</u>	<u>40</u>
6.1 REGRA GERAL.....	41
6.2 MODULAÇÃO DE EFEITOS.....	41

<u>7. REEXAMES DE TESES PREJULGADAS.....</u>	<u>44</u>
7.1 LEGITIMIDADE.....	44
7.2 FUNDAMENTAÇÃO.....	44
7.3 TRAMITAÇÃO.....	44
7.4 DA COMISSÃO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.....	46
7.5 DO CONTROLE DE QUALIDADE DOS PREJULGADOS VIGENTES.....	46
<u>8. ORIENTAÇÕES PARA CONFECCÃO DE PARECERES EM PROCESSOS DE CONSULTA NA CONSULTORIA TÉCNICA.....</u>	<u>48</u>
8.1 ESTRUTURA DO PARECER TÉCNICO.....	48
8.1.1 PREÂMBULO.....	49
8.1.2 ANÁLISE DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE.....	50
8.1.3 PRELIMINARES.....	50
8.1.4 EVIDENCIAÇÃO DE PREJULGADOS EXISTENTES SOBRE O TEMA CONSULTADO.....	51
8.1.5 ESTUDO DE MÉRITO.....	53
8.1.6 CONCLUSÃO.....	55
8.1.7 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	56
8.1.7.1 APRESENTAÇÃO DE EMENTA NOS PROCESSOS DE CONSULTAS.....	56
8.1.7.1.1 ESTRUTURA DAS EMENTAS NOS PROCESSOS DE CONSULTAS.....	57
8.1.7.1.1.1 VERBETAÇÃO OU CABEÇALHO.....	57
8.1.7.1.1.2 DISPOSITIVO.....	58
8.1.7.2 OUTROS ENCAMINHAMENTOS.....	62
8.2 FORMATAÇÃO E GRAFIA DOS ELEMENTOS TEXTUAIS DOS PARECERES DE CONSULTA.....	65
<u>9. ACOMPANHAMENTO DAS METAS E PRAZOS DOS PROCESSOS DE CONSULTAS FORMAIS.....</u>	<u>66</u>
<u>10. CONTROLE DE QUALIDADE DOS PARECERES EMITIDOS PELA CONSULTORIA TÉCNICA EM PROCESSOS DE CONSULTA FORMAIS.....</u>	<u>68</u>
<u>11. CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTOS TÉCNICOS.....</u>	<u>70</u>
<u>12. ANEXOS.....</u>	<u>72</u>

1. APRESENTAÇÃO

O Manual de Elaboração de Pareceres em Processos de Consultas tem como objetivo a padronização dos procedimentos a serem seguidos pelos atuais e futuros servidores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT na elaboração de pareceres nos processos de consultas formais formuladas pelos fiscalizados desta Corte de Contas.

O manual apresenta a rotina a ser seguida pelos servidores que produzem pareceres técnicos nos processos de consultas formais, abordando, passo a passo, os procedimentos técnicos e operacionais a serem adotados na instrução desses processos.

Ressalta-se a importância do resultado dos processos de consultas no Tribunal de Contas, enquanto prejudgado de tese normativo e vinculante que condiciona o procedimento dos profissionais do controle externo nos demais processos que tramitam nesta Corte, bem como direciona a tomada de decisões pelos gestores públicos.

Ao longo deste estudo, abordou-se os requisitos de admissibilidade exigidos pela legislação vigente para conhecimento e resposta às consultas, no âmbito do TCE-MT, apresentando-se modelos de respostas para cada possível situação observada nas consultas formais.

Buscou-se, ainda, aclarar as atribuições da Consultoria Técnica em todo o trâmite dos processos de consulta, bem como de todas as demais unidades técnicas do Tribunal e do Ministério Público de Contas envolvidas na instrução dos feitos.

Foram apresentados, ainda, regras e parâmetros para a confecção dos pareceres em processos de consulta, considerando-se os aspectos pertinentes à análise técnica e às formalidades regimentais necessárias.

Deste modo, foram traçadas orientações gerais para estruturação e uniformização do parecer técnico em processos de consultas, sem contudo engessar a produção técnica e intelectual dos pareceristas. Ao contrário, sabe-se que em virtude da função orientativa e esclarecedora deste tipo de processo, as indagações propostas tendem a se tornar mais complexas com o passar dos anos,

sendo fundamental que o presente Manual seja permanentemente revisto, tendo em vista a sempre necessária atualização dos procedimentos nele descritos.

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ÀS CONSULTAS

A elaboração de pareceres em processos de consultas formais inicia-se com a leitura atenta das dúvidas propostas pelo consulente, procurando, além da correta compreensão das indagações apresentadas, identificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, previstos na LOTCE e no RITCE¹.

Neste sentido, observa-se que para o conhecimento do processo de consulta e sua respectiva resposta, a peça consultiva deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- a) ser formulada por autoridade ou pessoa legítimas (legitimidade);
- b) ser formulada em tese (situação em tese);
- c) conter a apresentação objetiva dos quesitos;
- d) conter a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- e) versar sobre matéria de competência deste Tribunal de Contas.

O descumprimento de qualquer um dos requisitos poderá dar ensejo ao não conhecimento da consulta e ao arquivamento do seu respectivo processo, conforme julgamento singular do Relator do feito.

A seguir será analisado individualmente cada um dos requisitos de admissibilidade acima descritos.

¹ Requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar 269/2007) e no art. 232 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n 14/2007).

2.1. Legitimidade

A legitimidade consiste no atributo jurídico do consulente para formular consultas perante o TCE.

Nesta senda, observa-se que o art. 233 do RITCE estabelece um rol taxativo dos legitimados à formular consultas, conforme apresentado a seguir.

2.1.1 No âmbito estadual

Estão legitimados a formular consultas no âmbito estadual:

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

Do rol de legitimados apresentado acima, merece comentário apenas o item “h” (Administração Pública Indireta e Conselhos), a fim de esclarecer que os dirigentes aptos à formular consultas são aqueles representantes legais devidamente definidos nos estatutos das entidades descritas e designados por meio de ato administrativo.

Como exemplos de conselhos constitucionais e legais legitimados à formular consultas junto ao TCE, citam-se os Conselhos Estaduais de Educação, de Saúde e de Assistência Social.

2.1.2 No âmbito municipal

Os legitimados no âmbito municipal são os seguintes:

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

Os dirigentes das entidades pertencentes à Administração Indireta e Conselhos, alínea “c” acima, aptos à formular consultas, são aqueles representantes legais devidamente definidos nos estatutos das entidades descritas e designados por ato administrativo.

Como exemplos de conselhos constitucionais e legais, citam-se os Conselhos Municipais de Educação, de Saúde e de Assistência Social.

2.1.3 Outros legitimados

Além dos agentes públicos e dirigentes elencados nos itens precedentes, o RITCE ainda prevê como legitimados à formular consultas junto ao TCE/MT os representantes das seguintes entidades:

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

Os dirigentes dos Conselhos ou órgãos de fiscalização profissionais (CREA, OAB, CRC, Corecon e etc.) poderão formular consultas junto ao TCE/MT, desde que observem a pertinência temática e o âmbito de representação profissional.

A pertinência temática consiste na exigência de que o consulente demonstre claramente que a indagação posta em consulta possui relação com o interesse e com a atividade profissional representada pela entidade consulente.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, atualmente, as entidades representativas dos Poderes Executivos e Legislativos municipais são a Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM e a União das Câmaras Municipais de Mato Grosso – UCMMAT.

No caso das entidades representativas de Poderes Executivos e Legislativos municipais, independentemente da sua natureza jurídica, a legitimidade decorre de previsão estatutária, sendo o dirigente, investido na condição de representante legal, o legitimado à formular consultas junto ao Tribunal de Contas.

2.1.4 Procedimentos e tratamento da legitimidade nos processos de consulta

Recebidos os autos dos processos de consultas, a CT promoverá o exame quanto à qualificação ou o cargo que ocupa o subscritor da peça consultiva, a fim de comprovar sua legitimidade, para tanto, será necessário averiguar se a autoridade/pessoa está investida em algum dos cargos ou funções previstos na lista indicada nos itens anteriores.

Esta conferência poderá ser realizada por meio do Sistema APLIC – Cidadão ou por meio do Sistema Control-P.

O acesso aos referidos sistemas pode ser obtido por meio dos seguintes caminhos/trilhas:

=> Sistema APLIC – Cidadão => APLIC [Módulo Auditoria] => Informes mensais => Pessoal => Outras Consultas de Pessoal => Responsáveis.

=> Sistema Control-P => Relatórios => Relação de Ordenador de Despesas e Responsável Contábil => Selecionar entidade => Relatório.

Na hipótese em que a legitimidade do consulente não for possível de verificação pelo APLIC ou pelo Control-p, poderá ser averiguada por pesquisas e consultas junto aos *sítes* das entidades, publicação na imprensa oficial e, junto à própria entidade, por meio de contato telefônico.

A legitimação para formulação de consultas se estende aos substitutos legais e estatutários, quando estiverem substituindo os agentes públicos ou dirigentes legitimados acima elencados, devendo a CT verificar a veracidade dessa condição, conforme procedimentos anteriormente citados.

Na elaboração do parecer em processos de consulta, a CT, ao constatar o não preenchimento do requisito de legitimidade, deverá expressamente evidenciar e caracterizar a ocorrência no corpo do parecer, em tópico específico que tratar da análise dos requisitos de admissibilidade.

Ou seja, o não preenchimento de qualquer dos requisitos de admissibilidade das consultas, entre eles a legitimidade, deverá ser relatado no corpo do parecer técnico produzido pelo consultor da CT, devidamente caracterizado e motivado.

Para o fim de caracterizar o procedimento descrito no parágrafo anterior, apresenta-se o seguinte exemplo de texto que pode ser utilizado na confecção do parecer, extraído de um caso real:

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta formulada não preenche o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso I do art. 232 da Resolução nº 14/2007, pois, o formulador não se reveste na condição de legitimado à formular consultas ao TCE.

No que tange à ilegitimidade do formulador é conveniente que se transcreva a letra do art. 233, II, da Resolução 14/2007, alterado pela Resolução Normativa nº 07/2011:

Art. 233. *Estão legitimados a formular consulta:*
(...)

II. No âmbito municipal:
a) O Prefeito;

b) O Presidente da Câmara Municipal;

c) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

Desta forma, resta evidente que o consulente subscritor, Vereador, não se enquadra no rol *numerus clausus* estabelecido no aludido dispositivo regimental, pois em se tratando de legislativos municipais o único legitimado para formular consultas a este TCE é o Presidente da Câmara.

Neste sentido, constatou-se, via consulta ao sistema APLIC – Cidadão, que o atual presidente da Câmara Municipal de (...) é o senhor (...) e não o consulente.

Por fim, ressalta-se que o requisito de legitimidade é aquele que oferece o maior grau de intransponibilidade, tendo em vista seu caráter eminentemente objetivo.

2.2 Situação em tese

A consulta deve ser formulada apresentando uma situação em tese, ou seja, o questionamento deve ser feito considerando a possível ocorrência de um fato que no momento é, apenas, hipotético.

Este requisito tem por escopo evitar que o consulente formule questionamento com vistas a obter aval ou chancela para realização de um ato, ou, também, buscar antecipação da análise de matéria que será apreciada em trabalhos de auditoria, visando o julgamento prévio da conduta ou do ato objeto da dúvida.

A apreciação de casos concretos, em sede de consulta, é incompatível com as atribuições do Tribunal de Contas, pois caracterizaria o assessoramento jurídico direto e a antecipação da apreciação desses casos pelos canais próprios e competentes, quais sejam, os processos de tomada ou prestação de contas, denúncias ou representações.

Cita-se, como exemplo, os casos em que são requeridos pareceres para apreciação ou opinião prévia sobre projetos de leis, editais de licitação, cálculos da remuneração ou de proventos de determinado servidor público, procedimentos a

serem ou não adotados para correção de irregularidades ou melhoria de gestão, questionamento quanto à legalidade de ato já realizado, cálculos de limites constitucionais e legais, entre outros.

A seguir são apresentados exemplos de algumas demandas que foram levadas ao TCE/MT em sede de consulta e que caracterizaram situações concretas:

(...) O servidor encontra-se em período de Estágio Probatório, do qual cumpriu 10 meses de 36 necessários para a efetivação.

O mesmo servidor foi eleito Vereador nas eleições de 07.10.2012 para a legislatura 2013/2016.

O cargo eletivo faculta ao servidor público o afastamento do cargo para o qual foi nomeado.

Desta forma a Câmara ficará sem contador efetivo, como é norma determinada por este Tribunal de Contas.

A Presidência da Câmara quer orientação de como proceder no caso em consulta, pois a dúvida é se deve contratar um contador temporário justificando a saída do contador para cumprir cargo eleito.

Além do mais o servidor está convidado para assumir cargo de Secretário Municipal.

Sendo o que se apresenta para o momento, aguardamos um parecer de procedimento no caso sob consulta, subscrevo o presente com protestos de consideração e apreço. (grifou-se)

Na consulta acima, a concretude da situação é depreendida da própria sequência concatenada dos fatos descritos pelo consulente, redundando em uma solicitação de “parecer de procedimentos” para solução do problema descrito.

Pelas informações levantadas junto aos servidores que compõe o setor contábil deste Ente, ao longo do tempo, a prefeitura sempre foi apontada, pela auditoria externa do TCE-MT, em lapsos por transferir a Câmara Municipal o duodécimo acima do valor estabelecido pelo art. 29-A da CF, incorrendo o seu Gestor em crime de responsabilidade e com suas contas reprovadas por essa Corte de Contas, é por essa razão que requeremos dos nobres profissionais que elabore o cálculo do duodécimo devido a Câmara Municipal. (grifou-se)

O fragmento anterior evidencia que o consulente objetivava, especificamente, que o TCE/MT, por meio de um processo de consulta, promovesse o cálculo do duodécimo a ser repassado à Câmara Municipal.

Está em discussão nesta Corte de Contas, (processo nº xxxx/2012), a regularidade ou não do Leilão Público nº 001/2012, o qual, refere-se à venda dos lotes onde se encontram as instalações da Prefeitura Municipal de (...).

Ocorre que em data de 07 de fevereiro de 2013, esta subscritora, na qualidade de gestora pública municipal recebeu ofício das pessoas de (...) , 02 (dois) dos 3 (três) compradores dos citados lotes, requerendo em justa síntese que o município aqui declinado se digne em realizar o distrato do negócio jurídico formalizado no bojo do certame licitatório *in comento*, (leilão nº 001/2012).

Desta forma. REQUER a esta augusta corte que emita parecer no sentido da viabilidade ou não de se atender ao ofício supracitado. no sentido de ser o município autorizado a proceder-se com o distrato do negócio jurídico firmado com os subscritores de referido ofício no bojo do processo licitatório modalidade leilão nº 001/2012. (grifou-se)

Resta evidente, da leitura do fragmento de texto acima, que o consulente requeria a manifestação formal do TCE/MT, em sede de consulta, sobre como deveria proceder em face de uma situação fática que vivenciava, demandando, assim, parecer meramente opinativo.

A Câmara municipal de (...) possui 01 veículo (S-10), o qual atende as necessidades da própria instituição e, quando possível tem atendido a vereadores, ou seja, disponibilizamos o veículo, sendo o abastecimento realizado por conta do usuário, em razão de existir Verba Indenizatória aos parlamentares, equivalente a R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais) (...)

(...) no entanto, estamos com um impasse com alguns vereadores que entendem que é legal a utilização do veículo da Câmara. A fim de se resolver esse impasse interno, qual o entendimento do Tribunal a cerca deste assunto, qual conduta devemos adotar? (grifou-se)

Da mesma forma, o fragmento anterior descreve uma situação fática vivenciada e criada pelo próprio consulente, sendo o TCE/MT chamado, em sede de consulta, para resolver problemas internos daquela Câmara Municipal.

(...) solicita de Vossa Excelência um prévio parecer no que diz respeito ao Projeto de Lei nº 1613/2013, de autoria do Executivo Municipal, que dispõe sobre a autorização aos Poderes Executivo e Legislativo a reconhecer de ofício o título e (sic) Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, concedido pelo Ministério da Justiça e a firmar termo de parceria com essas organizações, quanto a sua legalidade.

A solicitação de consulta acima deixa claro a intenção do consulente em obter um parecer opinativo e não consultivo. E, mais, a opinião não seria quanto a procedimentos que devem ser adotados em casos meramente concretos, pois seria sobre um projeto de lei, o que torna o caráter de assessoramento ainda mais evidente.

Imaginemos a que o Município contrate uma determinada empresa para execução de uma obra qualquer. A obra seria custeada com recursos de convênio, cujo repasse depende de medição dos serviços executados e de disponibilidade financeira do órgão Conveniente (...) Tais repasses podem demorar para acontecer e o empreiteiro continua a executar a obra com recursos próprios para posterior recebimento. A obra é regularmente concluída e, enquanto o Município aguarda o repasse financeiro, equivalente à porção de obra executada, ... por uma razão ou outra, encerra suas atividades, não podendo mais emitir a nota fiscal ou documento equivalente. Não estamos a falar de processo falimentar, mas apenas de encerramento de atividades por decisão do proprietário.

Na presente hipótese é inquestionável que a empresa executou os serviços e tem o direito legal de receber a cota ideal. Contudo, suas atividades foram encerradas e ela não mais pode expedir a competente nota fiscal para o recebimento do que lhe é de direito.

Trata-se, como se vê, de caso hipotético - “em tese” - preenchendo, portanto, um dos requisitos para consulta a esta Egrégia Corte de Contas.

Assim sendo, eis nossos questionamentos:

- a) O Município poderia neste caso expedir uma nota fiscal avulsa e promover o pagamento à empresa que, neste caso, seria representada pelo seu sócio ou proprietário quando do recebimento?
- b) Uma vez reconhecido o direito da empresa, ainda que com atividade encerrada, o Município, mediante recibo expedido em nome da empresa (já que não haverá nota fiscal) poderia promover o pagamento diretamente ao (s) seu (s) sócios (s)?
- c) O Município poderia optar por um acordo judicial, embora alguns juízes neguem-se a homologar acordos com a Administração Pública em face da indisponibilidade do interesse público?
- d) O Município, mesmo num flagrante ato de injustiça e enriquecimento sem causa, deveria negar o direito ao empresário e aconselhá-lo a ingressar em juízo para recebimento da dívida?
- e) Haveriam outras possíveis soluções não contempladas pelas perguntas acima?

Embora o consulente buscasse imprimir um caráter conjectural às suas indagações, utilizando-se das expressões: “em tese”, “imaginemos”, “na hipótese”, “caso hipotético”, tratam-se, em essência, de situações concretas e fáticas, tendo em vista a pormenorizada narrativa dos eventos e o detalhamento das ocorrências que seriam de difícil consideração em uma situação hipotética.

Assim, não basta que o consulente afirme que a situação formulada é em tese ou que retrata um caso hipotético ou factível, empregando expressões que o valha, pois o que deve ser considerado para a análise da situação, se concreta ou não, é todo o contexto da dúvida apresentada.

Importante registrar que a juntada de documentos ao processo de consulta, embora não seja determinante, é um forte indício de que a dúvida posta se consubstancia em uma situação concreta, pois, normalmente, os documentos juntados servem para corroborar argumentos fáticos apresentados na peça consultiva.

Para a demonstração de que não houve o preenchimento do requisito de admissibilidade em estudo, é importante transcrever os trechos em que o consulente indicou nomes, fatos, situações ou atos que tornaram a indagação tão peculiar e particular que fuja à abstração necessária para a devida resposta em tese.

Neste contexto, é necessário que o consultor da CT evidencie e caracterize adequadamente a situação concreta da consulta, a fim de tornar inequívoco o não preenchimento do requisito de admissibilidade, colacionando, inclusive, fragmentos da peça consultiva, conforme evidenciado no seguinte exemplo:

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, no entanto foi pautada em uma situação concreta, não preenchendo, portanto, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso II, do art. 232 da Resolução nº 14/2007.

A situação concreta assenta-se no fato de que o consulente pormenoriza uma situação já vivenciada no âmbito do Poder Legislativo, ao citar que a Câmara Municipal possui um veículo

S-10 para atender os vereadores, sendo abastecido pelo usuário, em razão de existir verba indenizatória aos parlamentares.

Em outro momento, o consultante afirma que já foi alertado por equipe de auditoria deste Tribunal quando à possível irregularidade do procedimento, nos seguintes termos:

‘Por ocasião da visita dos auditores do TCE no ano de 2012, foi alertado verbalmente sobre a questão da despesa gerada com o desgaste de pneus, peças e possíveis multas ou problemas de outras ordens que possam gerar dispêndio financeiro para a Câmara, uma vez que há verba indenizatória para custear suas despesas com exercício parlamentar no perímetro geográfico do município, no entanto, estamos com um impasse com alguns vereadores que entendem que é legal a utilização do veículo da câmara.’

É importante ressaltar que, mesmo não havendo o preenchimento do discutido requisito de admissibilidade, o consultor deve promover a orientação ao consultante informalmente, via telefone, internet ou presencial, a fim de sanar o mérito da dúvida apresentada e esclarecer os motivos da ausência do requisito de admissibilidade e consequente impossibilidade de resposta formal à consulta apresentada.

A observância do procedimento acima é obrigatória para o consultor da CT, tendo em vista que, além de apresentar uma solução tecnicamente viável à (s) dúvida (s) suscitada (s) que satisfaça a demanda do consultante, evita a reformulação e o reingresso da consulta formal.

A referida orientação informal deve ser registrada no Sistema de Controle de Informações da Consultoria Técnica – CICT e deve estar amparada, sempre que possível, nos prejudgados e na jurisprudência do TCE, na jurisprudência de outros tribunais administrativos e judiciais, doutrinas e legislações.

2.2.1 Relevante interesse público

O parágrafo único do artigo 48 da LOTCE c/c o § 1º do artigo 232 do RITCE autorizam a possibilidade de resposta às consultas se seu objeto versar sobre uma situação concreta, desde que a questão configure relevante interesse público, mediante a devida fundamentação.

O reconhecimento do relevante interesse público é sempre da competência do Relator do processo, contudo, a CT poderá, desde a análise dos requisitos de admissibilidade, fundamentar a presença de relevante interesse público, propondo ao Relator a resposta à consulta.

Na hipótese do parágrafo anterior, a CT evidenciará e caracterizará a situação concreta e, alternativamente, apresentará ao Relator o parecer quanto ao mérito da consulta, conforme exemplo abaixo apresentado:

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, pois não retrata uma situação em “tese”, descumprindo, portanto, o disposto no inciso II do artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 02 de outubro de 2007).

(caracterização do caso concreto)

No entanto, entende-se que o tema é de relevante interesse público, tendo em vista que é controverso na doutrina e jurisprudência vigentes, bem como serem frequentes nesta CT questionamentos semelhantes formulados por outros fiscalizados.

Assim, entendendo o Relator pela resposta à consulta, nos termos do parágrafo único, do art. 48 da Lei Complementar Estadual n. 269/2007, segue a pertinente manifestação quanto ao mérito da indagação apresentada.

O reconhecimento de relevante interesse público, por parte da CT, deve ser realizado com base nos seguintes fundamentos:

a) a importância e a relevância do tema da consulta para a Administração Pública e para a sociedade;

b) o volume de indagações semelhantes aportadas informalmente na CT acerca da mesma matéria; e,

c) a insegurança jurídica gerada em razão da existência de divergências interpretativas sobre a matéria por parte dos profissionais do controle externo desta Corte de Contas.

A manifestação pela relevância de interesse público poderá partir diretamente do Relator quando, ao examinar o parecer emitido pela CT, vislumbrar a

possibilidade de transposição do aludido requisito de admissibilidade, situação esta em que retornará os autos à CT determinando, fundamentadamente, que emita parecer de mérito sobre a consulta.

Neste caso, o consultor, ao emitir o parecer de mérito, deverá evidenciar o histórico da tramitação do processo de consulta, conforme o seguinte modelo:

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pela Senhora (...), Prefeita Municipal de (...), na qual solicita manifestação desta Corte de Contas sobre a possibilidade de contratar cooperativa para prestação de serviços na área da saúde, nos seguintes termos:

“Cumprimentando-o cordialmente, aproveitamos para encaminhar a esta egrégia corte de contas, com urgência, formalizar consulta acerca da possibilidade do município de General Carneiro vir realizar contrato de prestação de serviços na área da saúde, com pessoa jurídica tipo cooperativa através de edital de credenciamento”.

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É oportuno evidenciar que esta Consultoria Técnica já emitiu parecer nestes autos, parecer nº XX/2013, concluindo pelo não conhecimento da consulta por não atender requisitos de admissibilidade requeridos nos incisos II e III do art. 232 do RITCE, evidenciando, também, já haver nesta Corte prejulgados que sanariam a indagação proposta.

O Ministério Público de Contas, manifestando por meio do parecer nº XX/2013, anexo a estes autos digitais, opinou pelo não conhecimento da consulta e pelo seu arquivamento.

Todavia, o Excelentíssimo Conselheiro Relator entendeu por conhecer a consulta, tendo em vista considerar que o deslinde à indagação proposta reveste-se de relevante interesse público, nos termos do § 1º do art. 232 do RITCE, determinando o retorno dos autos à Consultoria Técnica para análise de mérito. É o breve relatório. (grifou-se)

A consulta formalizada com a apresentação de um caso concreto, quase sempre, retrata uma situação fática tão específica (citação de leis, contratos, decretos e etc.) que não permitiriam uma resposta que atendesse ao interesse coletivo, ou seja, aproveitasse a todos os fiscalizados.

Neste sentido, uma vez reconhecido o relevante interesse público, o consultor deve adequar e reformular os quesitos propostos, a fim de dar um caráter mais geral às indagações (aproximando-a de uma situação em tese), tomando o

cuidado para não perder a essência e o objetivo das dúvidas formuladas. Essas adequação e reformulação deverão estar expressas e obrigatoriamente demonstradas no corpo do parecer.

Neste rastro, cita-se o seguinte exemplo retirado de um processo julgado:

2. DO MÉRITO

Preliminarmente, tendo em vista a apresentação genérica e abrangente do quesito formulado na consulta, nos termos transcritos anteriormente, necessário se faz reescrever as indagações propostas, a fim de se buscar a melhor resposta técnica às dúvidas suscitadas, uma vez que o estudo envolve aspectos sensíveis relacionados à regime jurídico e estabilidade de servidores públicos.

Assim, a resposta à consulta visará responder às seguintes questões:

- a) É possível atribuir-se estabilidade a empregados concursados de empresas estatais?
- b) Os empregados de empresas estatais privatizadas podem ser aproveitados na Administração Direta ou Indireta da pessoa jurídica de direito público alienante, na qualidade de servidores públicos e sem a necessidade de novo concurso?

Por último, ressalta-se que a consulta apreciada com base em relevante interesse público, ou seja, com a superação do requisito de admissibilidade referente à “situação em tese”, será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou do caso concreto.

2.3 Apresentação objetiva do quesito e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares

O inciso III do artigo 232 do RITCE prescreve que as consultas apresentadas ao TCE/MT devem conter a apresentação objetiva dos quesitos, com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

Analisando-se o teor do dispositivo regimental transcrito acima, percebe-se que tal dispositivo possui duas vertentes. A primeira consiste na necessidade de os quesitos serem formulados de forma objetiva, indicando de forma precisa a dúvida, pois, sem tal precisão, não é possível a elaboração da resposta, tendo em vista a falta de clareza sobre a dúvida formulada.

Caso a dúvida não seja apresentada de forma objetiva é imprudente dar resposta à consulta, pois corre-se o risco de ampliar ou reduzir demasiadamente o quesito, superando os reais limites do questionamento formulado, ou, ainda, de não conseguir especificar a indagação da forma que seria útil ao consulente.

A segunda vertente refere-se à necessidade da dúvida estar relacionada à interpretação ou aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, pois quesitos generalistas, que não encerram interpretação do direito positivado vigente, demandariam do Tribunal de Contas o posicionamento sobre determinada questão sem saber quais seriam as dúvidas interpretativas de normas jurídicas a serem pacificadas pela Corte.

Os assuntos que envolvem a Administração Pública são amplos e com muita frequência englobam vários ramos do conhecimento jurídico, não sendo possível apreciar dúvidas sem correlacioná-las a determinadas normas jurídicas.

A seguir são apresentados quesitos extraídos de casos reais em que não foram formulados de acordo com o exigido pelo RITCE:

Consulta sobre a legalidade do executivo municipal pós-realização de inventário patrimonial, havendo divergências entre os valores apresentados no relatório do inventário e os valores contabilizados, há necessidade de proceder a ajustes? Desta forma, como proceder nesta situação?”.

No caso acima, o consulente busca informações genéricas quanto a procedimentos contábeis operacionais a serem adotados pela gestão, não delimitando ou objetivando o quesito e não apresentado a norma jurídica a ser interpretada.

1) Qual o procedimento adequado para que o Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de (...) conceda o benefício levando em consideração que o período de estabilidade funcional do servidor foi utilizado para que o mesmo aposentasse junto ao INSS:

2) Qual o procedimento deverá ser adotado em relação às elevações de nível e classe, caso for descontado o período de contribuição em que o servidor se tornou estável junto ao município, para o cálculo da aposentadoria compulsória no município de (...). (grifou-se)

De acordo com os quesitos citados acima, o consulente também requer de maneira ampla e genérica orientações quanto a procedimentos administrativos a serem adotados, bem como não cita as normas jurídicas que sustentariam as indagações formuladas.

Devido à rentabilidade NEGATIVA, conforme demonstrativo anexo, que assola todos os Fundos de Investimentos, os quais são permitidos pela legislação vigente para alocar os recursos dos RPPS's (...) por meio deste, solicitamos o direcionamento em relação ao mecanismo a ser adotado, para que num futuro próximo não termos que nos explicar perante este órgão fiscalizador (...) Qual seria a orientação desta Nobre Relatoria?

Na indagação acima, o consulente não apresenta quaisquer dúvidas para o deslinde por parte deste Tribunal, mas requer, em essência, orientação operacional de como proceder em face do momento desfavorável vivenciado pelo RPPS nos seus investimentos financeiros, bem como não indica quaisquer dispositivos legais e/ou regulamentares que poderiam dar ensejo a uma dúvida técnica que mereceria a pacificação por parte do TCE/MT.

Desta forma, verificado que a consulta não faz a apresentação objetiva dos quesitos, com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, o consultor da CT evidenciará e caracterizará a ocorrência em seu parecer, podendo ser adotado o seguinte modelo:

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por pessoa legítima, versa sobre matéria de competência deste Tribunal e foi abordada em tese, contudo, foi formulada sem a apresentação objetiva do quesito e sem indicação da dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais e/ou regulamentares que deveriam motivar a consulta proposta, não preenchendo, portanto, os requisitos de admissi-

bilidade previsto no inciso III, do art. 232 da Resolução nº 14/2007.

Isto porque o consulente não apresenta quaisquer dúvidas para o deslinde por parte deste Tribunal, mas requer, em essência, orientação operacional de como proceder em face de atual momento desfavorável vivenciado pelo RPPS nos seus investimentos financeiros, devido à instabilidade presente do mercado financeiro, o que vem acarretando rentabilidade negativa das aplicações financeiras do Fundo.

Noutro aspecto, o consulente não indica quaisquer dispositivos legais e/ou regulamentares que poderiam dar ensejo a uma dúvida técnica que mereceria a pacificação por parte desta Corte.

Como exemplo de uma estrutura de apresentação de quesito que atende ao requisito *in examine*, cita-se a seguinte construção textual extraída de uma consulta real:

A Reserva de Contingência, prevista no art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessita de prévia e específica autorização legal para ser utilizada por meio de Crédito Adicional Especial ou Suplementar?

Nesse contexto, observa-se, ainda, que as consultas técnicas formalizadas junto a este Tribunal representam importantes instrumentos de auxílio aos fiscalizados, tendo em vista que se prestam à pacificar dúvidas técnicas e assegurar a uniformização e a segurança jurídica para os procedimentos administrativos a serem adotados pelos fiscalizados, bem como vincular as decisões da Corte de Contas aos prejulgados advindos dessas consultas, não se revestindo em instrumento substitutivo à vontade do legislador ordinário.

Ademais, este Tribunal de Contas, em sede de consulta, não deve suprir omissões, lacunas ou imprecisões legislativas dos seus fiscalizados, considerando que o exame desses defeitos devem ser realizados pela Corte tão somente na análise de cada caso concreto.

Por derradeiro, ressalta-se que, mesmo não havendo o preenchimento do discutido requisito de admissibilidade, o consultor deve fazer a orientação do consulente informalmente, via telefone, internet ou presencial, a fim de sanar o

mérito da dúvida apresentada e esclarecer os motivos da ausência do requisito de admissibilidade e consequente impossibilidade de resposta à consulta formal apresentada.

2.4 Matéria de competência do TCE/MT

A atuação dos Tribunais de Contas está delineada na Constituição Federal, de acordo com as competências constantes dos artigos abaixo transcritos:

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. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, 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 as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Neste contexto, observa-se que, *mutatis mutandis*, as competências acima descritas são repetidas na Constituição do Estado de Mato Grosso – CE/89, na LOTCE e no RITCE.

Assim, assuntos relacionados ao controle externo exercido pelo TCE/MT no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública no Estado de Mato Grosso, sejam estaduais ou municipais, poderão ser objeto de consulta.

Deste modo, os questionamentos, em sede de consulta formal, poderão versar, por exemplo, sobre assuntos relacionados ao direito constitucional, administrativo, previdenciário, financeiro e tributário, além de ciências específicas como: contabilidade empresarial e aplicada ao setor público e administração e finanças públicas, considerando-se que essas matérias têm pertinência temática com o controle externo a cargo do TCE/MT.

De outro modo, não compete ao TCE/MT manifestar-se em consultas formais, em matérias que versem, por exemplo, sobre direito eleitoral, ambiental, trabalhista, militar, penal, civil, e leis ou atos regulamentares federais que se aplicam exclusivamente à União, entre outros temas não circunscritos à competência constitucional dos Tribunais de Contas.

3. ATRIBUIÇÕES DA CONSULTORIA TÉCNICA NOS PROCESSOS DE CONSULTA

Neste tópico serão apresentadas as atribuições específicas da Consultoria Técnica em processos de consultas formais, conforme os tópicos a seguir.

3.1 Análise dos requisitos de admissibilidade às consultas

Uma vez apresentada na Gerência de Protocolos do TCE/MT, a consulta será autuada e distribuída ao competente Relator, sendo o respectivo processo encaminhado à CT, via Control-P, para a análise dos seus requisitos de admissibilidade, conforme previsão do inciso I do art. 234 do RITCE.

A análise da admissibilidade da consulta será realizada pelo consultor da CT responsável pela elaboração do respectivo parecer técnico, onde serão aplicados os procedimentos descritos no tópico “2” deste manual para o exame individualizado quanto ao preenchimento dos requisitos de: Legitimidade; Situação em tese; Apresentação objetiva do quesito e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; e, Competência do TCE/MT sobre a matéria posta em consulta.

Constatado o preenchimento da totalidade dos requisitos o consultor deverá tomar as providências para a resposta de mérito para a consulta, fazendo constar no respectivo parecer técnico que a consulta se encontra apta à resposta de mérito, conforme o modelo abaixo:

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima, versa sobre matéria de competência deste Tribunal, foi formulada em tese e com a indicação precisa da dúvida, preenchendo, portanto, a totalidade dos requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 – RITCE.

Caso seja verificado o não preenchimento do requisito de “Situação em tese”, unicamente, o consultor avaliará a possibilidade de resposta à consulta medi-

ante o reconhecimento de Relevante Interesse Público, aplicando-se, neste caso, os procedimentos descritos no subtópico nº 2.2.1 deste manual.

Noutro modo, excetuado-se o procedimento do parágrafo anterior, o consultor deverá caracterizar e evidenciar o não preenchimento do (s) requisito (s) de admissibilidade e recomendar em sua conclusão o arquivamento do feito sem a resposta quanto ao mérito da consulta, via julgamento singular do Relator, consoante disciplina do § 2º do artigo 232 do RITCE, podendo ser utilizado o seguinte modelo:

3. CONCLUSÃO

Diante do não preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no art. 232, inciso III, do Regimento Interno, tendo em vista a não indicação da dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais e/ou regulamentares que deveriam motivar a consulta proposta, sugere-se o arquivamento da consulta mediante julgamento singular do Relator, nos termos do § 2º do art. 232 do RITCE.

3.2 Juntada de informações e documentos sobre a existência de prejulgados ou decisões reiteradas do TCE/MT sobre o tema posto em consulta

Se sobre a matéria objeto da consulta já houver deliberação plenária, a CT dela dará ciência ao Relator, transcrevendo o prejulgado no respectivo parecer técnico.

Importante registrar que a existência de prejulgados poderá responder integral ou parcialmente as dúvidas suscitadas em consulta. Se integral, não haverá a necessidade de manifestação quanto ao mérito da consulta. Se parcial, a resposta se direcionará tão somente às dúvidas que ainda não estiverem satisfeitas por prejulgados preexistentes, desde que atenda aos requisitos de admissibilidade. Neste sentido, citam-se os seguintes exemplos de apresentação no parecer técnico:

2. DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADO

A dúvida versa sobre a possibilidade de realização de convênio com rádio comunitária para divulgação de matérias legislativas.

É importante evidenciar que existe prejulgado neste Tribunal de Contas sobre o assunto, conforme decisão abaixo:

Resolução de Consulta nº 36/2009 (DOE 22/12/2009). Contrato. Licitação. Publicidade. Rádio comunitária. Publicidade de matérias legislativas. Impossibilidade.
(...)

2. DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADO

Inobstante não haver impedimentos à resposta do item “a” constante da presente consulta, observa-se que esta Corte de Contas possui prejulgado que responde integralmente as dúvidas suscitadas nos itens “b” e “c”, qual seja:

Acórdão nº 1.783/2003 (DOE 04/12/2003). Controle interno. Câmara Municipal. Ordenamento, delegação, assinatura e responsabilidade de acordo com os critérios. Segregação de funções. Obrigatoriedade.
(...)

É oportuno salientar que a existência de prejulgados que respondam integral ou parcialmente uma consulta poderá se acumular com a ausência de preenchimento de requisitos da admissibilidade, situação esta que deve ser evidenciada, conforme o seguinte modelo de redação:

2. DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADO

Inobstante a impossibilidade de resposta à consulta, tendo em vista o não preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no inciso II do art. 232 do RITCE, é importante evidenciar que esta Corte de Contas tem prejulgado que responde integralmente a dúvida do consulente, trata-se da Resolução de Consulta nº 29/2011, *literis*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2011

Ementa: Consulta. Câmara municipal. Vereador. Verba de natureza indenizatória. Possibilidade, se observados os requisitos. Impossibilidade de pagamento de despesas com manutenção do gabinete do parlamentar. Possibilidade de ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador e de acumulação com a diária, quando contemplarem o ressarcimento de despesas distintas. Prestação de contas nos termos da lei que a instituir:
(...)

Cabe evidenciar, também, que a existência de prejulgados poderá não ser suficiente para dar resposta à determinada consulta, seja integral ou parcial, tendo em vista estar desatualizado frente à legislação, jurisprudência ou doutrina atuais.

Neste caso, o consultor responsável aproveitará a resposta à consulta para propor ao Relator o reexame daquele prejudgado desatualizado, conforme será melhor explorado no tópico 7.4 – Iniciativa da Consultoria Técnica para propor reexames de teses prejudgadas, deste manual.

3.3 Solicitação de manifestação de unidades técnicas especializadas, quando necessário

Alguns questionamentos suscitados em processos de consultas demandam conhecimentos técnicos peculiares que envolvem atuação concreta de unidades técnicas especializadas do TCE/MT. Citem-se, como exemplos, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia - SECEX-OBRAS e a Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal – SECEX-Pessoal.

Nestes casos, a CT poderá solicitar ao Relator que o processo de consulta seja encaminhado à unidade técnica especializada, a fim de que emita manifestação para auxílio e subsídio ao parecer a ser exarado pela Consultoria, conforme autorizado pelo § 2º do art. 234 do RITCE.

Observa-se que a sistemática descrita acima é recomendável, sempre que necessário, tendo em vista proporcionar uma maior participação e discussão com as unidades que atuam diretamente na análise de casos concretos especializados e, assim, minimizar possíveis divergências entre as respostas dadas em processos de consulta e os procedimentos já aplicados por essas unidades.

A CT poderá solicitar a participação de unidades especializadas utilizando-se do seguinte modelo de texto:

2. Da necessidade de manifestação de unidade técnica especializada

Inobstante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade à presente consulta, observa-se que a matéria questionada versa sobre regras para concessão de aposentadorias proporcionais.

Neste rastro, tendo em vista que a matéria posta em análise é afeta aos exames e auditorias realizadas pela Secretaria Espe-

cializada de Controle Externo de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas e que a resposta a ser dada por esta Consultoria Técnica pode conflitar com os entendimentos já adotados por essa SECEX na verificação de casos concretos, sugere-se ao Relator:

a) o imediato encaminhamento destes autos à Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, para que emita, em regime de urgência, manifestação técnica acerca da indagação proposta pelo consulente, conforme autorizativo constante do § 2º do art. 234 do RITCE;

b) que imediatamente após à manifestação técnica da SECEX - Pessoal, os autos sejam remetidos diretamente a esta Consultoria Técnica para a manifestação sobre o mérito da consulta.

Observa-se, por último, que a celeridade na adoção dos procedimentos mencionados é determinante para o cumprimento dos prazos consignados para os processos de consultas.

3.4 Análise de mérito e emissão de parecer conclusivo sobre a indagação posta em consulta

Superadas as fases de análise dos requisitos de admissibilidade, junta-da de informações e documentos sobre a existência de prejulgado da tese ou decisão reiterada e, se necessário, a solicitação de manifestação especializada, a CT, por meio do consultor responsável pelo processo de consulta, promoverá o estudo técnico sobre o mérito da consulta e emitirá parecer conclusivo sobre as indagações apresentadas pelo consulente.

Sendo possível a resposta à consulta, o parecer da CT deverá apontar a legislação, jurisprudência e doutrina pertinentes e, ao final, apresentar uma resposta objetiva sobre a matéria com a sugestão de ementa.

O modelo da estrutura do parecer técnico produzido pela CT será apresentado no tópico 8 (oito) deste manual.

3.5 Verificação da conformidade entre as ementas aprovadas e suas respectivas publicações

Após os julgamentos dos processos de consultas as ementas devem ser publicadas no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e inseridas no Portal Eletrônico do Tribunal pela Secretaria Geral do Tribunal Pleno-SGTP desta Corte.

Todavia, encontra-se na alçada da CT realizar o acompanhamento dos julgamentos dos processos de consultas, visando verificar a conformidade material e formal entre a (s) ementa (a) aprovada (s) pelo Tribunal Pleno e àquelas publicadas pela SGTP.

Constatadas divergências (erros materiais, contradições ou omissões, por exemplo), cabe à CT contatar a SGTP e o respectivo Gabinete do Relator evidenciando a ocorrência, a fim de que sejam providenciadas, por uma das unidades, as retificações e republicações dos atos, quando se fizer necessário.

4. TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSULTA

4.1 Protocolo

As consultas devem ser protocolizadas junto à Gerência de Protocolo - GP desta Corte de Contas.

A protocolização poderá ser realizada presencialmente ou por meio de remessa de arquivo eletrônico de dados, via malote digital.

Recebida a consulta, a GP fará a autuação e distribuição do processo ao Relator competente, de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 128 e seguintes do RITCE.

As autuações dos processos de consultas devem ser realizadas por meio de “autos digitais”, via sistema Control-p, sendo esses autos tramitados imediatamente à CT para o encaminhamento das providências necessárias.

4.2 Consultoria Técnica

Os consultores da CT têm a obrigação de realizarem permanentemente o monitoramento do sistema Control-p, a fim receberem, tempestivamente, os autos digitais dos processos de consultas tramitados pela GP.

O recebimento tempestivo dos autos digitais é importantíssimo para a otimização do prazo de permanência dos autos sob a responsabilidade da CT, tendo em vista que o início do prazo para a conclusão do processo de consulta, no âmbito da CT, começa a contar a partir da tramitação e não do efetivo recebimento desses autos por meio do Control-P.

Após a tramitação dos autos dos processos de consultas pela GP, a CT dispõe de 12 (doze) dias úteis para a conclusão do processo, incluindo a data de tramitação para o Gabinete do Relator competente.

No caso em que for necessária a manifestação de unidades técnicas especializadas do TCE, nos termos estudados no item 3.3 deste manual, os autos serão tramitados para a Relatoria para instrução complementar, suspendendo-se os prazos da CT até o retorno dos autos.

A tramitação do processo de consulta no âmbito interno da CT inclui a realização das seguintes atividades:

a) recebimento dos autos no sistema Control-P pelo Consultor de Estudos Técnicos da CT, o qual deverá preencher e atualizar o Controle de Tramitação Interna dos Processos de Consulta (Anexo I) e o Acompanhamento de Consultas Formais (Anexo II);

b) discussão e alinhamento da tese a ser defendida no parecer técnico, envolvendo o Líder da CT, o Consultor de Estudos Técnicos e o consultor responsável pela confecção do parecer técnico (*brainstorming*);

c) distribuição formal da consulta para o consultor responsável pela elaboração do parecer técnico;

d) submissão de minutas do parecer técnico elaboradas pelo consultor responsável ao Consultor de Estudos Técnicos da CT, para provisório controle de qualidade;

e) elaborada a versão final do parecer técnico pelo consultor responsável, o texto será discutido entre o Consultor de Estudos Técnicos e o Líder da CT, objetivando o controle de qualidade final e a aprovação do parecer definitivo;

f) aposição de assinaturas eletrônicas ao parecer definitivo, do Líder da CT, do Consultor de Estudos Técnicos e do consultor responsável pela elaboração do parecer técnico;

g) inclusão do parecer assinando no sistema Control-P, bem como tramitá-lo para o Gabinete do Conselheiro competente para relatar o processo de consulta, tarefas a serem realizadas pelo Consultor de Estudos Técnicos ou pelo consultor responsável;

h) acompanhar junto ao Gabinete do Relator o recebimento do processo de consulta via sistema Control-P, alertando via telefone a Assessoria do Conselheiro para que receba o processo, caso seja necessário.

O fluxo de todas as atividades atinentes ao processo de consulta nesta Corte de Contas, bem como o fluxo das atividades realizadas pela CT na análise e

emissão de pareceres técnicos em processo de consultas formais estão mapeados, respectivamente, nos documentos constantes dos Anexos III e IV deste manual.

4.3 Relatoria

Com a conclusão dos trabalhos da CT, os autos serão encaminhados ao Gabinete do Relator para análise e eventual instrução complementar, sendo encaminhado na sequência ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Após a vista do Órgão Ministerial, os autos retornarão ao Relator para análise dos requisitos de admissibilidade e adoção dos encaminhamentos que julgar pertinentes, consistindo, basicamente, em duas possibilidades: no julgamento singular pelo arquivamento da consulta; ou, na elaboração de voto para resposta de mérito, a ser deliberado pelo Tribunal Pleno.

Caso não haja parecer de mérito da CT e/ou do MPC no processo de consulta, e o Relator decidir por responder ao mérito da consulta, os autos devem retornar a essas unidades para a emissão do parecer quanto ao mérito.

4.4 Ministério Público de Contas

Recebidos os autos, o Ministério Público de Contas manifestar-se-á sobre os autos no prazo de 5 (cinco) dias úteis, exarando parecer sobre o feito e retornando o processo ao Relator competente.

Somente após a emissão do parecer Ministerial é que o Relator poderá dar o deslinde final ao processo de consulta.

5. ARQUIVAMENTO DE CONSULTAS SEM APRECIÇÃO DE MÉRITO

Os processos de consultas que não preencherem os requisitos de admissibilidade e/ou que já disporem de prejudgados que respondam às indagações propostas devem ser arquivadas pelo Relator por meio de julgamento singular.

5.1 Não preenchimento dos requisitos de admissibilidade

Constatando-se que a consulta foi formulada por pessoa ilegítima, versou sobre uma situação concreta (salvo os casos de relevante interesse público), não fez a apresentação objetiva do quesito ou a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, ou, se referir a matéria que não seja de competência do TCE, o Relator determinará o arquivamento do feito por meio de julgamento singular.

5.2 Existência de prejudgados que já respondam a consulta

Independentemente do preenchimento ou não dos respectivos requisitos de admissibilidade aos processos de consultas, sempre que houver deliberação plenária sobre a indagação posta em consulta, a CT dela dará ciência ao Relator, juntando o prejudgado à sua manifestação técnica.

Entendendo o Relator que o prejudgado existente responde integralmente a dúvida suscitada em consulta, sem prejuízo ao exame dos requisitos de admissibilidade, oficiará ao consulente, remetendo-lhe cópia da decisão, determinando o arquivamento dos autos, mediante julgamento singular, conforme as disposições constantes do § 2º do artigo 235 do RITCE.

6. VIGÊNCIA DAS DECISÕES DE CONSULTA

As decisões plenárias sobre processos de consultas, quando tomadas por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, têm força normativa e vinculativa, constituindo-se em prejudgado e exarando pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência do TCE.

A seguir são apresentados os termos iniciais para que as Resoluções de Consultas, aprovadas pelo Tribunal Pleno, possam produzir seus efeitos normativos e vinculativos.

6.1 Regra Geral

Como regra geral, os efeitos jurídicos das Resoluções de Consultas começam a partir de sua publicação. Essa é a regra estampada no art. 238 do RITCE.

Assim, a partir da publicação das Resoluções de Consultas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – DOC, os prejudgados deverão nortear/vincular as ações dos fiscalizados do TCE, bem como os julgamentos de caso concretos apreciados pelo Tribunal Pleno.

6.2 Modulação de efeitos

Eventualmente, considerando a necessidade de propiciar segurança jurídica e lapso razoável para que os fiscalizados se adéquem à novo entendimento do TCE exarado em processos de consultas ou reexames de teses, a Consultoria Técnica ou o Relator poderão apresentar sugestão ao Tribunal Pleno no sentido de modulação dos efeitos do início da vigência da nova decisão.

Embora não haver previsão regimental do TCE para o procedimento de modulação de efeitos de decisões plenárias, esta é prática processual consagrada nos Tribunais Judiciais e Administrativos.

Neste contexto, é pertinente definir modulação de efeitos, para fins das Resoluções de Consultas do TCE, como sendo a postergação do início da validade de determinada decisão para uma data posterior, buscando introduzir sua normatividade e obrigatoriedade sem provocar rupturas abruptas nas regras vigentes e propiciar aos fiscalizados o tempo necessário e suficiente para se adequarem a novo entendimento prejudgado.

Em casos concretos, o Tribunal Pleno do TCE, ao analisar processos de consulta, já vem adotando a técnica de modulação de efeitos, conforme os seguintes exemplos citados a seguir:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 14/2012

(...)

DISPOSITIVO

Revoga-se o verbete específico contido na Decisão Administrativa nº 16/2005, que diz “na verificação do cumprimento das obrigações constitucionais, as despesas com ensino e saúde são consideradas após a sua regular liquidação, devendo haver suficiente disponibilidade de caixa para pagamento daquelas inscritas em Restos a Pagar Processados”, tendo em vista que aquela Decisão versa sobre vários temas e o conteúdo citado já está contemplado nas ementas propostas acima. Esta decisão deverá surtir efeitos, a partir de 2012 apenas para orientação na formulação das Leis Orçamentárias do Exercício de 2013 e subsequentes; e a partir de 2014 em sua totalidade, para fins de apuração do cumprimento da aplicação constitucional mínima dos recursos de saúde e educação quando da análise das Contas do Exercício de 2013 e subsequentes, em respeito ao princípio orçamentário da anualidade, nos termos do Art. 165, §5º da Constituição Federal e artigo 2º e 34 da Lei Nº 4.320/64. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. (grifou-se)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 64/2011

(...)

EMENTA

1) A parcela paga aos vereadores presidentes de câmaras a título de representação tem natureza remuneratória e deve se submeter a dois limites constitucionais: do subsídio dos prefeitos e do subsídio dos deputados estaduais. **2)** No julgamento de cada caso concreto devem ser declarados inaplicáveis, com fundamento no art. 51 da Lei Complementar 269/07 e no art. 239, da Resolução 14/2007, todos os dispositivos constantes de atos que fixem subsídios de Vereadores e que atentem contra os limites previstos nos arts. 29, VI, e 37, XI, da CF/88. **3)** A interpretação firmada nesta resolução deverá produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2012. **4)** Os vereadores que até a presente data receberam de boa-fé subsídios acima dos limites constitucionais em razão de “erro de direito”, não serão condenados à restituição. (grifou-se)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 23/2012

(...)

DISPOSITIVO

a) os consórcios públicos constituídos na forma de associações públicas, na qualidade de pessoas jurídicas de direito público interno, são contribuintes obrigatórios para o PIS/PASEP, tendo como base de cálculo do tributo o valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, deduzidas as transferências a outras entidades

públicas, incidindo a alíquota de 1% (um por cento), nos termos dos arts. 2º, III, 7º e 8º, III, da Lei 9.715/98; **b)** incluem-se na base de cálculo da contribuição devida pelo consórcio criado na forma de associação pública as transferências correntes e de capital recebidas dos municípios que o integram. Essas transferências devem ser deduzidas na apuração da base de cálculo da contribuição para o PIS/PASEP devida em cada município que as tenha realizado; e, **c)** os consórcios públicos constituídos na forma de associações civis são contribuintes do PIS/PASEP, tendo como base de cálculo do tributo o valor da sua folha de salários mensal, incidindo a alíquota de 1% (um por cento), conforme disposição do art. 13, IV, da MP 2.158-35/2001; e, por fim, **determina-se** que as alterações aqui aprovadas tenham seus efeitos a partir de 1º/1/2013, com exceção da segunda ementa da primeira proposta, que deverá retroagir à 1º/1/2012, conforme consta nas razões do voto do Relator. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: www.tce.mt.gov.br. (grifou-se)

7. REEXAMES DE TESES PREJULGADAS

A possibilidade de reexames de teses prejudgadas tem previsão regimental, artigo 237 do RITCE, e objetiva revisar prejudgados que se encontram em desarmonia ou incompatíveis com a legislação e jurisprudência mais atuais sobre um tema já deliberado pelo TCE em sede de processo de consulta.

7.1 Legitimidade

O rol de legitimados para propositura originária de reexames de teses prejudgadas é composto pelo Presidente do TCE, de quaisquer de seus Conselheiros ou Conselheiros Substitutos, de representante do Ministério Público de Contas, ou, de requerimento de interessado legitimado à formular consultas junto ao TCE.

Além desses, o titular da Consultoria Técnica, em processos ordinários de consultas, de forma incidental, se considerar necessária adoção de novo entendimento sobre prejudgado vigente pertinente a questionamentos propostos, poderá apresentar fundamentos legais e técnicos para abalizar a reapreciação do prejudgado, ficando a critério do Relator apresentar ou não a proposta para reexaminá-lo.

7.2 Fundamentação

A requisição ou requerimento de reexame de prejudgados, por quaisquer dos legitimados, carece da apresentação de fundamentação técnico jurídica que justifique o reexame, conforme requerido pelo art. 237 do RITCE.

7.3 Tramitação

A tramitação dos processos de reexames de teses é idêntica à adotada para os processos ordinários de consultas, conforme apresentado no item “4” deste manual, cabendo à (ao):

- a) Gerência de Protocolo: a autuação e distribuição do processo;

b) Consultoria Técnica: a emissão de parecer acerca do processo de reexame, considerando a análise do cumprimento de seus requisitos de admissibilidade, possível manifestação técnica sobre o mérito da revisão e proposta de encaminhamento para o feito;

c) Relatoria: impulsionar o andamento processual a partir da manifestação da Consultoria Técnica e, também, após a oitiva do MPC;

d) MPC: de parecer sobre a legalidade formal e material do processo de reexame.

A distribuição dos processos de reexames de teses prejudgadas aos respectivos Relatores, obedecerá aos seguintes critérios:

a) por rodízio, nos termos previstos nos artigos 128-A, I, 128-C e 128-D, todos do RITCE, quando os solicitantes forem os interessados descritos nos incisos I, II e IV do artigo 233 também do RITCE;

b) por sorteio, observadas as disposições do art. 128-A, II, do RITCE, quando o requisitante for o Presidente do TCE, quaisquer de seus Conselheiros ou Conselheiros Substitutos ou um representante do Ministério Público de Contas, bem como quando o solicitante for Conselho ou órgão fiscalizador de categorias profissionais (inciso III do art. 233 do RITCE).

A instrução processual dos processos de reexame de prejudgados (teses) observará, no que couber, os mesmos procedimentos adotados na tramitação dos processos ordinários de consultas.

7.4 Da Comissão de Uniformização de Jurisprudência

No processo de reexames de prejudgados de tese, é pertinente evidenciar a importância da Comissão de Uniformização de Jurisprudência do Tribunal de Contas, cujas competências estão definidas no artigo 109-C do RITCE.

Cabe à Comissão analisar a conveniência e oportunidade de possíveis pedidos de reexames de prejudgados de tese, tanto daqueles deflagrados pelos legitimados descritos no item 7.1 deste Manual, quanto daqueles sugeridos pela Consultoria Técnica.

7.5 Do Controle de Qualidade dos Prejudgados Vigentes

Cabe à Consultoria Técnica realizar, permanentemente, o controle de qualidade dos prejudgados existentes no Tribunal dos quais a CT tem responsabilidade direta ou indireta.

Esse controle de qualidade consiste na verificação e saneamento de imperfeições ou incorreções que possam provocar a inaplicabilidade dos prejudgados, tanto nos aspectos formais (formatação, ortografia, etc.) quanto nos materiais (teses superadas, contraditórias, desatualizadas, etc.).

O controle deve ser exercitado concomitantemente à elaboração de pareceres em processos de consultas ou por constatação pontual da inaplicabilidade ou incompatibilidade dos prejudgados existentes com a atual jurisprudência, legislação ou doutrina.

Outro momento oportuno para se exercer o controle de qualidade dos prejudgados é quando da confecção da Consolidação de Entendimentos Técnicos, considerando a necessidade de revisão geral dos prejudgados que constarão da publicação.

Dessa forma, deve ser mantido arquivo atualizado pela Consultoria Técnica contendo a relação de prejudgados de consultas que merecem ser

reexaminados, contendo o número do prejudgado, o seu conteúdo e um resumo das razões que justificariam o reexame da tese.

No início de cada ano, a Consultoria Técnica deve selecionar os prejudgados que carecem de reexame de forma mais urgente, levando em consideração critérios de oportunidade e conveniência, apresentando à apreciação da Comissão de Uniformização de Jurisprudência as teses a serem objeto de estudo durante o ano para fins de proposição de reexames ao Presidente do Tribunal.

Caso aprovada a elaboração dos estudos pertinentes, compete à Consultoria Técnica a elaboração dos pareceres técnicos para subsidiar a decisão final da Comissão de Uniformização de Jurisprudência no sentido de propor ou não ao Presidente do TCE-MT o reexame de prejudgado de tese, além da obrigação de acompanhar a tramitação da respectiva proposta.

8. ORIENTAÇÕES PARA CONFEÇÃO DE PARECERES EM PROCESSOS DE CONSULTA NA CONSULTORIA TÉCNICA

A Confecção dos pareceres técnicos em processos de consultas, no âmbito da CT, é atribuição do consultor designado para o acompanhamento do feito.

Neste sentido, após o recebimento dos autos do processo de consulta no sistema Control-P, o recebedor dará ciência ao Consultor de Estudos e Normas da CT, a fim de que direcione os trabalhos, definindo: o consultor responsável pela confecção do parecer, a linha de entendimento a ser defendida no parecer, os prazos para a entrega da minuta e do relatório final.

A linha de entendimento a ser defendida no parecer será definida após reunião preparatória entre o Consultor de Estudos e Normas, o consultor responsável pelo feito e o Secretário Chefe da CT.

As minutas e o texto final do parecer técnico em processos de consulta sempre serão objeto de controle de qualidade a ser exercício pelo Consultor de Estudos e Normas e pelo Secretário Chefe da CT, cabendo a este último a validação final do parecer.

8.1 Estrutura do parecer técnico

Os pareceres técnicos produzidos pela CT em processos de consulta, devem estar, em regra, divididos em até 6 (seis) partes (tópicos) específicas, quais sejam: o preâmbulo, sem numeração; a análise dos requisitos de admissibilidade; as preliminares, se necessário; a evidenciação de prejulgados existentes sobre o tema da consulta, se necessário; o estudo de mérito; a conclusão; e, a proposta de encaminhamento.

Assim, a estrutura dos tópicos do parecer técnico pode ter a seguinte ordem:

Preâmbulo;

1. Análise dos requisitos de admissibilidade;
2. Preliminar, **se necessário**;
3. Evidenciação de prejulgados existentes sobre o tema da consulta, **se necessário**;
4. Mérito;
5. Conclusão
6. Proposta de encaminhamento

8.1.1 Preâmbulo

O preâmbulo se resume a uma breve apresentação da consulta e deve apresentar os dados iniciais da peça consultiva, tais como: identificação do número do processo, Relator e número sequencial do parecer; designação e qualificação do consulente; o órgão ou entidade ao qual está vinculado o autor; descrição resumida do teor da consulta; a transcrição dos quesitos indagados; e, ainda, a informação quanto a outros documentos juntados à peça inicial da consulta, conforme seguinte modelo:

PROCESSO Nº : 28.571-4/2013
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE (...)
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO (...)
PARECER Nº : 11X/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de (...) - MT, Senhor (...), solicitando deste Tribunal parecer sobre a possibilidade ou não de se considerar como profissionais do magistério, para efeito de aplicação do art. 22 da Lei 11.494/2007, servidores docentes que exercem atividades de planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional em Órgão Municipal Central de Educação, nos seguintes termos:

I – Os docentes designados para desempenhar atividade de planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, no Órgão Municipal Central de Educação, são considerados profissionais do magistério?

II – Caso sejam considerados profissionais do magistério, a remuneração percebida acomoda-se dentro dos 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB, conforme estabelece o artigo 22 da Lei nº 11.494/2007?

O consulente não juntou outros documentos à consulta.

É o breve relatório.

8.1.2 Análise dos requisitos de admissibilidade

A análise dos requisitos de admissibilidade tem por objetivo verificar se as consultas formuladas junto ao TCE estão aptas a serem respondidas formalmente por esta Corte, ou seja, se preenchem as exigências de admissão previstas nos artigos 232 e 233 do RITCE.

Neste sentido, é pertinente evidenciar que tais requisitos já foram devidamente percorridos no item 2 (dois) deste manual.

8.1.3 Preliminares

A utilização de preliminares em pareceres técnicos de processos de consultas é eventual, podendo haver somente se for necessário trazer informações adicionais e úteis à melhor compreensão, situação ou delimitação da consulta.

Neste contexto, cita-se como exemplo o seguinte trecho do Parecer CT/43/2012, onde foi necessário se estabelecer a competência do Conselheiro Natural para relatar o processo de consulta que originou a Resolução de Consulta nº 02/2013:

2. DA PRORROGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Tendo em vista que este parecer pretende responder consultas cujos processos foram, originariamente, distribuídos aos eminentes Conselheiros Domingos Neto e Humberto Bosaipo, e também que busca uniformizar e harmonizar entendimentos técnicos acerca do mesmo objeto “OSCIP” - conforme determinado pela presidência desta Casa na CI nº 40/2011/Pres. -, é necessário que se estabeleça a competência de uma única relatoria para os processos, visando à consolidação do assunto e à inoccorrência de julgados conflitantes e desarmônicos entre si.

(...)

Assim, considerando-se que, sendo o primeiro processo (nº 10.338-1/2008) de consulta protocolizado sob a relatoria do Conselheiro Domingos Neto e que os demais pretendem também respostas quanto ao mesmo assunto, entende-se configurado hipótese de prorrogação de competência em razão da **prevenção**.

Desta forma, caberia também ao Conselheiro Domingos Neto a competência para relatar os demais processos, tendo em vista a aplicabilidade do instituto da *prevenção*, nos termos da art. 128-B, § 1º, da Resolução 14/2007: '*Considera-se preventivo o Conselheiro que teve sua competência firmada em primeiro lugar no processo originário*'.

8.1.4 Evidenciação de prejulgados existentes sobre o tema consultado

Por vezes, para as consultas formuladas já existem prejulgados que podem sanar as dúvidas postas na consulta. Esse saneamento pode ser integral, parcial ou por meio da aplicação de um prejulgado já existente por analogia.

Cita-se, como exemplo de apresentação da evidenciação de prejulgados nos pareceres de consultas, os seguintes trechos de texto extraídos de um processo de consulta real:

Questionamento

'Há alguma possibilidade legal da Câmara Municipal adquirir um veículo/caminhonete, bem como, em fazer a doação do referido veículo ao Conselho Municipal de Segurança.'

(...)

2. DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADOS

(...)

Inobstante a impossibilidade de resposta à consulta, em razão do não preenchimento do requisito de admissibilidade exigido pelo inciso III do artigo 232 do RITCE, ressalta-se que esta Corte de Contas já dispõe de prejulgados que, aplicados em analogia, respondem integralmente à dúvida da consulta, quais sejam:

Acórdão nº 922/2007 (DOE 27/04/2007). Despesa. Inclusão digital. Competência do Poder Executivo. Poder Legislativo: competência de legislar e fiscalizar.

A construção de espaço destinado a atividades relacionadas à inclusão digital não é atribuição do Poder Legislativo, e sim, do Executivo, competindo à Câmara Municipal legislar sobre os assuntos de interesse local e fiscalizar a atuação do Poder Executivo. (grifou-se)

Resolução de Consulta nº 21/2009 (DOE 28/05/2009) e Acórdão nº 254/2007 (DOE 22/02/2007). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Repasse do Executivo. Obrigatoriedade de devolução do saldo financeiro. Não-afetação da base de cálculo do limite com folha de pagamento. Impossibilidade de direcionamento do recurso devolvido.

1) Havendo sobra de recurso financeiro, depois de atendidas todas as despesas, a Câmara deverá efetuar a devolução ao Poder Executivo, dentro do exercício financeiro em que ocorrer.

2) A devolução do repasse poderá acontecer durante ou no final do exercício, porém, não há possibilidade de vinculação do recurso devolvido.

3) A contabilização da devolução da sobra deverá ocorrer nas contas referentes à movimentação financeira, bem como no sistema de tesouraria – conta banco, conforme estabelecido no artigo 2º da Portaria STN nº 519/2001 e Portaria STN nº 163/2001.

4) Se as sobras orçamentárias do duodécimo ocorrem reiteradamente, é recomendável proceder-se à adequação orçamentária, alterando o orçamento da Câmara para menos.

5) A devolução do saldo financeiro não provocará efeito na base de cálculo das despesas com folha de pagamento, uma vez que a Constituição Federal estabelece que o limite máximo de 70% para gastos com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal incide sobre a sua receita, correspondente ao valor transferido pelo Executivo, sem dedução. (grifou-se)

De acordo com os citados prejudgados, é possível concluir-se que:

a) não é atribuição do Poder Legislativo efetuar a execução direta de ações voltadas à implementação de políticas públicas, tais como aparelhar ou fornecer bens e insumos para a atuação dos Conselhos Municipais, sendo isso tarefa precípua do Poder Executivo;

b) havendo sobras na aplicação dos valores repassados ao Poder Legislativo a título de duodécimos, estas devem ser, obrigatoriamente, devolvidas ao Executivo, sem nenhuma vinculação ou condição para a destinação dos recursos.

Questionamento

'(...) solicitamos de Vossa Senhoria estudo de viabilidade do recebimento das receitas públicas através dos cartões de débito e de crédito, visando diminuir a inadimplência dos tributos municipais

(...).'

2. DA EXISTÊNCIA DE PREJULGADO

Inobstante a impossibilidade de resposta à consulta, em razão do não preenchimento do requisito de admissibilidade exigido pelo inciso III do artigo 232 do RITCE, ressalta-se que esta Corte de Contas já dispõe de prejudgado que responde integralmente a dúvida da consulta, qual seja:

Acórdão nº 295/2007 (DOE 09/03/2007). Receita. Arrecadação. Tributos. IPTU. Vedação à arrecadação via empresa de cartão de crédito.

Não é possível o recebimento de recursos do contribuinte municipal, a título de pagamento de IPTU, via convênio com empresa de cartão de crédito.

É pertinente salientar que a constatação da existência de prejudgado sobre a matéria consultada enseja, em regra, a sugestão para o Relator julgar singularmente o feito, com o consequente arquivamento dos autos e remessa da jurisprudência existente ao consulente, nos termos do § 2º do artigo 235 do RITCE.

8.1.5 Estudo de mérito

O estudo de mérito deve ser apresentado em tópico específico, logo após o item referente à análise dos requisitos de admissibilidade, das preliminares ou da existência de prejudgados.

O mérito tem por objetivo fazer o estudo técnico sobre os quesitos postos em consulta, situando e confrontando as indagações perante o ordenamento jurídico vigente e as jurisprudências judicial e administrativa existentes sobre o tema, bem como por entendimentos doutrinários acerca da matéria.

O tópico reservado ao mérito, a depender da complexidade e relevância do tema questionado, poderá ser compartimentado em subtópicos, tantos quantos necessários, a fim de melhor sistematizar a discussão do assunto consultado, primando sempre pelos requisitos técnicos da clareza, concisão, harmonia e impessoalidade, buscando sustentar a resposta mais adequada e assertiva para as indagações postas em consulta.

A clareza deve visar a produção de um parecer de fácil compreensão, onde os fatos, argumentos e conclusões sejam apresentados em sequência lógica e de forma ordenada e objetiva.

A concisão é o requisito que diz respeito à transmissão de informações com o uso mínimo de palavras, sem a perda da qualidade da mensagem e sem prejuízo à abrangência das questões que devam ser analisadas.

O parecer deve ser confeccionado sempre tendo em vista propiciar que sua leitura se torne fluída e agradável, ou seja, o texto deve ser harmônico.

O requisito da impessoalidade tem por fim a apresentação do texto de forma equilibrada em termos de equidistância, objetividade e imparcialidade, evitando-se a externalização de juízos próprios e subjetivos de valor quanto às questões tratadas.

O estudo do mérito da consulta deve ser aprofundado e consistente, apresentando e confrontando os entendimentos contrários e favoráveis à linha de resposta definida para a consulta, visando, sempre, chegar-se à melhor e mais razoável resposta permitida pelo Direito, não omitindo a existência de posições divergentes, quando relevantes.

No estudo de mérito, os pontos conflitantes devem ser devidamente explorados e esclarecidos, sendo necessário, se houver, a apresentação de possíveis contrapontos.

Conforme comentado alhures, o mérito deve ser construído por argumentos suportados por legislações, jurisprudências ou doutrinas.

As legislações consultadas e eventualmente citadas nos pareceres de consultas devem ser aquelas pertinentes ao tema em estudo e devem ser buscadas em fontes oficiais, a exemplo dos seguintes sites: <http://www2.planalto.gov.br> (legislação Federal); <http://www.al.mt.gov.br> (legislação Estadual de Mato Grosso); e, <http://www.fn-de.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-legislacao> (legislação do FUNDEB).

A jurisprudência deve ser consultada por meio de acesso aos sites dos Tribunais pátrios, sejam eles Judiciais ou Administrativos, a exemplo de: www.stf.jus.br; www.stj.jus.br; www.tjmt.jus.br; www.tcu.gov.br; www.tce.sc.gov.br; e, www.tce.mg.gov.br.

Neste sentido, é importante salientar que, inobstante a necessidade do uso de jurisprudência de outros Tribunais, a própria jurisprudência do TCE/MT deve

ser referência na confecção de pareceres de consultas, ou seja, devem ser, preferencialmente, utilizados os prejudgados e os julgados (decisões em casos concretos) do próprio TCE/MT.

As doutrinas devem ser buscadas junto ao acervo bibliotecário da Consultoria Técnica, da Escola de Contas, da Biblioteca Digital (disponível em: <http://controleexterno.tce.mt.gov.br/>), de sites cuja procedência da referência seja segura e/ou de acervo próprio dos consultores.

8.1.6 Conclusão

O tópico reservado à conclusão dos pareceres nos processos de consultas deve fazer a apresentação resumida das principais conclusões obtidas durante o estudo de mérito, independentemente de tais conclusões constarem ou não da proposta de ementa.

O resumo das conclusões apresenta a síntese dos principais entendimentos firmados durante o estudo de mérito e tem por objetivo realizar um apanhado explicativo dos mais relevantes pontos discutidos no parecer, a fim de propiciar uma maior facilitação à leitura do relatório.

Neste rastro, cita-se a seguinte apresentação de conclusões extraídas de um processo de consulta real:

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) a Administração Pública pode celebrar contratos de terceirização, quando não representarem a substituição ilícita de servidores públicos, ou seja, desde que: se destinem à atividades-meio; não existam cargos com as mesmas atribuições no plano de cargos, carreira e salários - PCCS, ou, que tais cargos estejam formalmente declarados extintos ou em extinção; e, não caracterizem relação de emprego;

b) atividades-meio, mormente, são aquelas voltadas à execução de serviços acessórios, instrumentais e secundários, a exemplo de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, teleco-

municações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;

c) os contratos de terceirização devem ser precedidos de certame licitatório, de acordo com os ditames da Lei 8.666/93;

d) não é legalmente possível a terceirização de atividades-fim, ou seja, serviços públicos finalísticos;

e) o Poder Público, na qualidade de contratante de serviços terceirizados que possam encerrar a caracterização de relação de emprego, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V, da Súmula 331 do TST;

f) a contratação de pessoas físicas para a execução de atividades-meio da Administração torna-se inviável, devido ao alto risco trabalhista envolvido, exceto se houver meios de comprovar inequivocamente a inexistência de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade, na relação contratual;

g) as terceirizações consideradas lícitas, que não caracterizam a interposição de mão de obra para a substituição ilegal de servidores, não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88; e,

8.1.7 Proposta de Encaminhamento

O tópico reservado à proposta de encaminhamento dos pareceres nos processos de consultas divide-se em duas partes, quais sejam: 1) a apresentação da ementa de resposta à consulta; e, 2) a proposição de outros encaminhamentos que se fizerem necessários.

8.1.7.1 Apresentação de ementa nos processos de consultas

Os pareceres emitidos pela CT em processos de consultas, quando enfrentarem o mérito dos quesitos propostos, deverão apresentar uma sugestão de ementa jurisprudencial, conforme requer o § 1º do artigo 234 do RITCE.

A ementa deve ser apresentada logo após a introdução do tópico “Proposta de Encaminhamento”, sendo composta de uma verbetização e de item (ns) dispositivo (s).

8.1.7.1.1 Estrutura das ementas nos processos de consultas

8.1.7.1.1.1 Verbetação ou Cabeçalho

A verbetação ou cabeçalho é uma sequência de palavras-chave, ou de expressões, que indicam o assunto ou temática ementado, consistindo na parte superior e introdutória da ementa da Resolução de Consulta deliberada.

A sugestão de verbetação deve sempre ser apresentada com a precedência do termo “Resolução de Consulta nº” acompanhado do ano em que houve a deliberação quanto à aprovação do prejulgado oriundo do processo de consulta.

Os primeiros termos utilizados na verbetação devem guardar correspondência com a divisão temática estabelecida na Consolidação de Entendimentos Técnicos, tendo em vista a necessidade de inserção e classificação do novo prejulgado de acordo com o assunto de que trata (Ex.: Agentes Políticos, Pessoal, Previdência, etc.).

Abaixo são reproduzidos modelos de verbetação extraídos de processos reais onde houve a necessidade de desdobramento em dois verbetes, tendo em vista que uma parte das respostas requeridas pelo consulente tinha alcance para toda a Administração Pública, na área de terceirização, e a outra apenas para as Câmaras Municipais:

Resolução de Consulta nº ____/2013.

Pessoal. Contrato de terceirização lícita. Requisitos.
(parte dispositiva)

Câmara Municipal. Contrato de terceirização lícita. Limite de folha de pagamento. Despesas não computadas.
(parte dispositiva)

8.1.7.1.1.2 Dispositivo

O dispositivo é o texto que se apresenta logo abaixo da verbetização, em geral, possui maior extensão. É a parte explicativa e essencial da ementa.

Nota-se, assim, uma supremacia do dispositivo em relação à verbetização da ementa, tendo em vista que se configura em seu núcleo, sua parte essencial. Nele, e não na verbetização, se registra o resumo da decisão judicante, sendo, de fato, a ementa jurisprudencial *stricto sensu*.

O dispositivo confunde-se com a própria resposta da consulta, podendo se subdividir em tantos itens quantos forem necessários para melhor explicitar o deslinde às indagações propostas na peça consultiva, devendo ser elaborado com clareza, concisão, harmonia e impessoalidade, devendo conter uma estrutura mínima capaz de expressar o tema discutido e a tese jurídica prevalecente no processo de consulta.

Neste sentido, evidencia-se, a título de exemplo, a seguinte parte dispositiva aprovada pelo Tribunal Pleno em processo de consulta real, bem como a indagação que o prejulgado responde:

Questionamento apresentado na peça consultiva:

Uma vez que as composições são as mesmas previstas nos arts. 158 e 159 da CF/88, o saldo positivo do FUNDEB deve compor a base de cálculo, para repasse do Legislativo Municipal?

(Verbetização)

Dispositivo

O saldo positivo do FUNDEB não compõe a base de cálculo do gasto total do Poder Legislativo Municipal, pois não se enquadra nas receitas previstas no art. 29-A da Constituição Federal e encontra-se vinculado a objetivos específicos concernentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação.

O dispositivo deve apresentar como seus elementos constitutivos o Contexto Fático; a Questão Jurídica; o Entendimento; e, o Fundamento.

Contexto Fático é a situação fática imprescindível à construção do entendimento exposto na consulta. Descreve as situações que serviram de cenário para a discussão jurídica travada e que resultaram no posicionamento do Tribunal. Nos casos de processos de consultas, o contexto fático deve ser apresentado em tese, não podendo corresponder ou se aproximar de uma situação concreta.

A Questão Jurídica reflete a matéria objeto da discussão, representa o tema ou assunto debatido na consulta.

O Entendimento é o vínculo entre o contexto fático e a questão jurídica. No dispositivo da ementa, que deve ser redigido em forma de comando, o entendimento é a parte que revela a posição do Tribunal acerca da questão jurídica discutida.

A Fundamentação é o elemento que expressa as razões que sustentam o entendimento adotado com relação à tese defendida no processo de consulta. É identificada ou representada por conectivos característicos de introdução argumentativa como: pois, visto que, uma vez que, de acordo, nos termos, etc.

Observa-se que a Fundamentação é um elementantíssimo para expressar as principais razões que sustentam o entendimento adotado, devendo estar presente no dispositivo da ementa sempre que possível. Já os demais elementos aqui apresentados são essenciais e de presença obrigatória no dispositivo.

A fim de exemplificar e identificar os elementos que devem compor o dispositivo da ementa de um processo de consulta, apresenta-se a seguinte Resolução de Consulta, da qual serão extraídos e delimitados cada um desses elementos:

**Resolução de Consulta nº 23/2014 – TP (DOC 12/11/2014).
Tributação. Impostos. Imposto de Renda. Licença-prêmio
convertida em pecúnia. Não incidência.**

(1) O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio em razão do não gozo por necessidade da Administração **(3)** não **(2)** está sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula nº 136 do STJ **(4)**.

1 – Contexto fático = O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio em razão do não gozo por necessidade da Administração, realizado no encerramento ou durante o vínculo funcional do beneficiário.

2 – Questão jurídica = está sujeito à incidência do Imposto de Renda?

3 – Entendimento = não está sujeito.

4 – Fundamentação = nos termos da Súmula nº 136 do STJ.

Como visto, da união entre a verbetação e o dispositivo, este último composto dos seus elementos constitutivos (contexto fático, questão jurídica, entendimento e fundamentação), se forma a ementa do processo de consulta, que, após aprovada pelo Tribunal Pleno, deve ser consubstanciada na Consolidação de Entendimentos Técnicos.

Registra-se que cada ementa poderá apresentar quantos dispositivos forem necessários para a pronta e efetiva resposta à consulta, sendo que cada um deles indicará uma tese adotada pelo Tribunal.

Ressalta-se, ainda, que não se mostra adequada a elaboração de ementas que ultrapassem os limites objetivos das questões formuladas pelo consulente, salvo quando for necessária a fixação de um entendimento sobre questão que configure uma condição para se responder a consulta, que deverá ser justificada no tópico destinado às preliminares.

Por fim, deve-se destacar que, na elaboração de propostas de ementas em processos de consultas formais, o consultor deve observar os seguintes requisitos de qualidade:

I – clareza: o dispositivo da ementa deve possuir sentido único, de fácil interpretação e apreensão, evitando-se obscuridades, contradições ou vocabulário rebuscado que limite 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: caracterizada pela 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 Consultoria Técnica sobre determinada questão técnica ou jurídica apresentada na peça consultiva, não se confundindo com a mera transcrição de dispositivo normativo;

V – completude: o dispositivo da ementa deve ser construído de modo a expressar sentido completo, apresentando sujeito, verbo e complementos.

VI – precisão: as palavras e expressões utilizadas para construção da ementa devem possuir um sentido exato e objetivo, evitando-se a utilização de termos em sentido figurado, arcaísmos e neologismos;

VII – correção: o texto da ementa deve estar de acordo com as regras gramaticais da língua portuguesa, dispondo de especial cuidado quanto a aspectos como concordância verbal, concordância nominal, regência verbal, ortografia e uso indiscriminado de estrangeirismos;

VIII – independência: o dispositivo da ementa deve ser uma proposição inteligível por si só, sem necessidade de leitura da verbetagem ou de partes do parecer técnico para a compreensão do conteúdo da tese técnica ou jurídica veiculada pela ementa;

IX – coerência: o dispositivo da ementa deve possuir lógica, nexos, bem como coesão e harmonia entre as partes, de modo a evitar contradições e incongruências;

X – seletividade: a ementa jurisprudencial deve evidenciar as principais teses técnicas e/ou jurídicas apreciadas no parecer, selecionadas por meio dos seguintes critérios:

a) 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;

XI – condensação: a ementa jurisprudencial deve ser elaborada a partir de um processo de análise visando à sintetização do texto do parecer técnico por ela representado, 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.

8.1.7.2 Outros Encaminhamentos

Além da apresentação da proposta de ementa, respondendo efetivamente à consulta, pode ser necessária a sugestão de outros encaminhamentos.

Esses encaminhamentos devem ter a função de adequação do novo prejulgado ao contexto jurisprudencial do Tribunal, ou seja, devem tratar de providências complementares que visem a acomodação do novel prejulgado frente a prejulgados preexistentes, bem como propiciar a mitigação dos impactos da decisão, oportunizando a melhor adaptação dos fiscalizados da Corte.

Nesse sentido, podem ser sugeridas, complementarmente, entre outras, a indicação de revogação ou de alteração de prejulgados preexistentes, a modulação dos efeitos para a aplicação do novo prejulgado ou que a deliberação

seja encaminhada à determinada unidade técnica do Tribunal para adoção de providências.

Quando houver a necessidade de sugestão de encaminhamentos, estes podem ser numerados a partir da apresentação da ementa.

A título exemplificativo, apresenta-se os seguintes encaminhamentos propostos em um parecer de consulta real:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

[Introdução]

1.1. Sugestão de Ementa

Resolução de Consulta nº ____/2012. Saúde. Limite. Artigo 198, CF. Despesas. Restos a pagar. Necessidade de disponibilidade financeira.
(...)

Resolução de Consulta nº ____/2012. Educação. Limite. Artigo 212, CF. Despesas. Restos a pagar. Apuração pela despesa liquidada.
(...)

1.2. Revogação de verbete específico contido na Decisão Administrativa nº 16/2005, que diz “*na verificação do cumprimento das obrigações constitucionais, as despesas com ensino e saúde são consideradas após a sua regular liquidação, devendo haver suficiente disponibilidade de caixa para pagamento daquelas inscritas em Restos a Pagar Processados*”, tendo em vista que aquela Decisão versa sobre vários temas e o conteúdo citado já está contemplado nas ementas propostas acima.

2. Adicionalmente aos questionamentos apresentados, e com o objetivo de adequar o entendimento deste Tribunal à legislação vigente e à jurisprudência predominante, sugere-se:

2.1. Reexame de tese específica prejudgada por meio da Decisão Administrativa nº 16/2005 (art. 237 da Resolução 14/2007), descrita no item seguinte, com a consequente aprovação da tese contida na seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ____/2012. Saúde. Limite. Artigo 198, CF. Educação. Limite. Artigo 212, CF. Despesas. Inativos e Pensionistas. Não inclusão.
(...)

2.2. Revogação de verbete específico contido na Decisão Administrativa nº 16/2005, que diz “*As despesas relativas ao pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com recursos do Tesouro, devem ser computadas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, conforme sua origem*”, tendo em vista que aquela Decisão versa sobre vários temas e o conteúdo citado já está contemplado na ementa proposta acima.

3. Considerando-se que os cálculos para a aferição dos limites de saúde e ensino devem ser realizados anualmente, bem como que a vigência da Lei Complementar 141/2012 teve termo inicial a partir de janeiro de 2012, propõe-se, ainda, que a Resolução de Consulta a ser aprovada tenha seus efeitos aplicados a partir de 01 de janeiro de 2012.

Registra-se, também, que os encaminhamentos podem ser apresentados de forma cumulativa, como no exemplo apresentado acima, ou, de maneira alternativa, conforme o seguinte exemplo:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

(...) sugere-se, alternativamente, ao Conselheiro Relator:

1) o arquivamento destes autos, tendo em vista que a consulta trata de caso concreto, acarretando o não preenchimento do requisito de admissibilidade previsto no inciso II do artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal – RITCE (Resolução nº 14/2007); ou

2) caso decida pela resposta à consulta em razão do reconhecimento de relevante interesse público (§ 1º do artigo 232 do RITCE), que seja respondida nos termos da seguinte ementa (art. 234, § 1º, do Regimento Interno):

Resolução de Consulta nº ____/2014. Convênio e congêneres. Prestação de serviços técnicos especializados. Impossibilidade.
(...)

8.2 Formatação e grafia dos elementos textuais dos pareceres de consulta

Com o intuito de uniformização dos padrões de formatação, de diagramação e de apresentação dos elementos gráficos e textuais dos pareceres emitidos em processos de consultas pela CT, adotam-se os padrões estabelecidos no Manual de orientação para elaboração de documentos oficiais no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, aprovado por meio da Decisão Administrativa nº 10/2013.

9. ACOMPANHAMENTO DAS METAS E PRAZOS DOS PROCESSOS DE CONSULTAS FORMAIS

Os processos de consultas, a exemplo dos os demais processos apreciados por este Tribunal de Contas, têm metas e prazos preestabelecidos para tramitação dentro das unidades técnicas até a conclusão final do feito, que deve ocorrer, no máximo, em até 90 (sessenta) dias a contar do protocolo da consulta.

Nesse contexto, são consignados no Plano Estratégico do Tribunal os seguintes prazos e metas a serem observados pelas unidades que participam da instrução dos processos de consultas formais:

PLANO ESTRATÉGICO – GESTÃO 2016-2021	
Objetivo Estratégico 5 – Garantir Qualidade e Celeridade ao Controle Externo	
Meta 5.2 (GERAL)	Indicador
Garantir o cumprimento dos prazos de julgamento de 100% dos processos de controle externo, até dezembro de 2021.	Percentual de processos de controle externo julgados no prazo.
Submetas da Meta 5.2	
Submeta	Indicador
5.2.10. Garantir resposta a 100% das consultas formais em até 90 dias do protocolo.	Percentual de pareceres emitidos no prazo
5.2.10.1. Garantir a emissão de parecer do MPC em 100% dos processos de consultas formais, em até cinco dias úteis de seu recebimento.	Percentual de pareceres emitidos no prazo
5.2.10.2. Garantir a inclusão em pauta pelo conselheiro relator de 100% dos processos de consultas formais, em até 15 dias úteis de tramitação do processo no gabinete.	Percentual de processos incluídos em pauta no prazo

Em face disso, compete à CT realizar o monitoramento mensal dos processos de consultas formais, que, por meio do relatório denominado “RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS DE CONSULTAS FORMAIS”, verificará o cumprimento dos prazos e metas estipulados para o

Tribunal de Contas, Consultoria Técnica, Ministério Público de Contas e Gabinetes dos Conselheiros Relatores.

Para a confecção do referido relatório, devem ser observados os seguintes critérios:

- a) O prazo da meta geral do Tribunal de Contas são aferidos em dias corridos, e os prazos por unidade técnica por dias úteis.
- b) O cumprimento dos prazos são aferidos a partir da data do protocolo do processo no TCE/MT, finalizando-se na data da publicação do julgamento singular ou na data da aprovação da respectiva Resolução pelo Tribunal Pleno, conforme o caso.
- c) Os dados são levantados ao final de cada mês, acumulando-se o resultado mês a mês.
- d) As informações são levantadas junto ao Control-P e às planilhas de acompanhamento de consultas elaboradas pela Consultoria Técnica (Anexos I e II).

Esse levantamento mensal, após confeccionado, deve ser encaminhado ao responsável pela meta e à Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação, para as devidas ações de que julgar necessárias.

10. CONTROLE DE QUALIDADE DOS PARECERES EMITIDOS PELA CONSULTORIA TÉCNICA EM PROCESSOS DE CONSULTA FORMAIS

Os pareceres técnicos emitidos pela Consultoria Técnica em consultas formais passam por rigoroso processo de controle de qualidade.

Esse processo de controle de qualidade objetiva oferecer o melhor produto possível a todas as unidades envolvidas na instrução dos processos de consultas, bem como ao próprio consulente, 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 escritural e da adequação da estrutura do parecer, bem como da observância à conformidade gramatical; à clareza, à concisão, e a à harmonia textual; e o respeito à formatação e à sequência lógica de apresentação desenvolvida nos tópicos precedentes.

Os aspectos materiais do parecer devem ser observados na verificação da consistência e pertinência da argumentação técnico jurídica utilizada na sustentação das teses defendidas, considerando-se a sua validade frente à legislação, jurisprudência e doutrina que versam sobre a matéria consultada, não deixando margem para eventuais questionamentos sobre a solidez e a plausibilidade dos argumentos defendidos.

No âmbito da CT esse controle de qualidade deve ser exercido por todos os servidores envolvidos no processo de confecção e validação do parecer, do consultor responsável pela elaboração do texto, do Consultor de Estudos Técnicos e do Líder da CT.

Nesse contexto, constata-se que o Consultor de Estudos Técnicos exerce, conjuntamente com o consultor responsável, o controle de qualidade das primeiras minutas confeccionadas até a redação final do texto do parecer a ser apresentado ao Líder da CT.

O Líder da CT 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 oferecido ao Conselheiro Relator.

No Anexo V deste manual 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 estabelecidos neste Manual para os pareceres emitidos pela CT, objetivando, justamente, o controle da qualidade desses documentos.

O Relatório de Controle de Qualidade dos Pareceres Técnicos em Processos de Consultas deve ser emitido pelo responsável pela revisão de cada processo de consulta e deve ser arquivado junto com o parecer na unidade.

Além do controle de qualidade executado internamente pela Consultoria Técnica, há, ainda, o controle de qualidade promovido por unidade externa, realizado por amostragem, de competência da Secretaria Adjunta de Avaliação da Qualidade das Atividades do Controle Externo.

11. CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTOS TÉCNICOS

A Consolidação de Entendimentos Técnicos do TCE/MT é uma das mais importantes publicações técnicas desta Corte, pois consubstancia em um único compêndio todas as teses prejudgadas pelo Tribunal, orientando significativamente os fiscalizados e os profissionais do controle externo quanto a entendimentos técnicos deliberados sobre dúvidas em várias matérias afetas ao âmbito da Corte de Contas.

Constitui-se em atribuição precípua da CT promover a consolidação dos entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta, conforme previsão do § 3º do artigo 232 do RITCE.

Esta consolidação ocorre anualmente por meio da edição da publicação denominada “Consolidação de Entendimentos Técnicos”.

Neste rastro, cabe à CT, a cada ano, promover a atualização da Consolidação, compreendendo o trabalho técnico analítico de:

- a) exclusão dos prejudgados integral ou parcialmente revogados durante o último ano, tácita ou expressamente;
- b) revisão de textos de prejudgados que tiveram sua redação alterada em virtude de aprovação de novo prejudgado;
- c) inserção dos prejudgados aprovados durante o último ano, harmonizando-os com a classificação temática previamente definida para a Consolidação;
- d) elaboração do texto final da introdução da Consolidação para submissão ao Tribunal Pleno;
- e) elaboração de texto de minuta de Resolução Normativa para a aprovação da Consolidação, submetida ao Tribunal Pleno.

O processo de feitura da Consolidação de Entendimentos Técnicos, conta com as seguintes etapas e responsáveis: 1) Elaboração Técnica – consultores e servidores do serviço de jurisprudência da Consultoria Técnica; 2) Coordenação e Revisão – Secretário Chefe da Consultoria Técnica; 3) Supervisão – Secretaria Geral de Controle Externo.

O formato da Consolidação é o de publicação técnica, cabendo à Assessoria Especial de Comunicação deste Tribunal a produção editorial do produto, tão logo aprovado pelo Tribunal Pleno.

12. ANEXOS

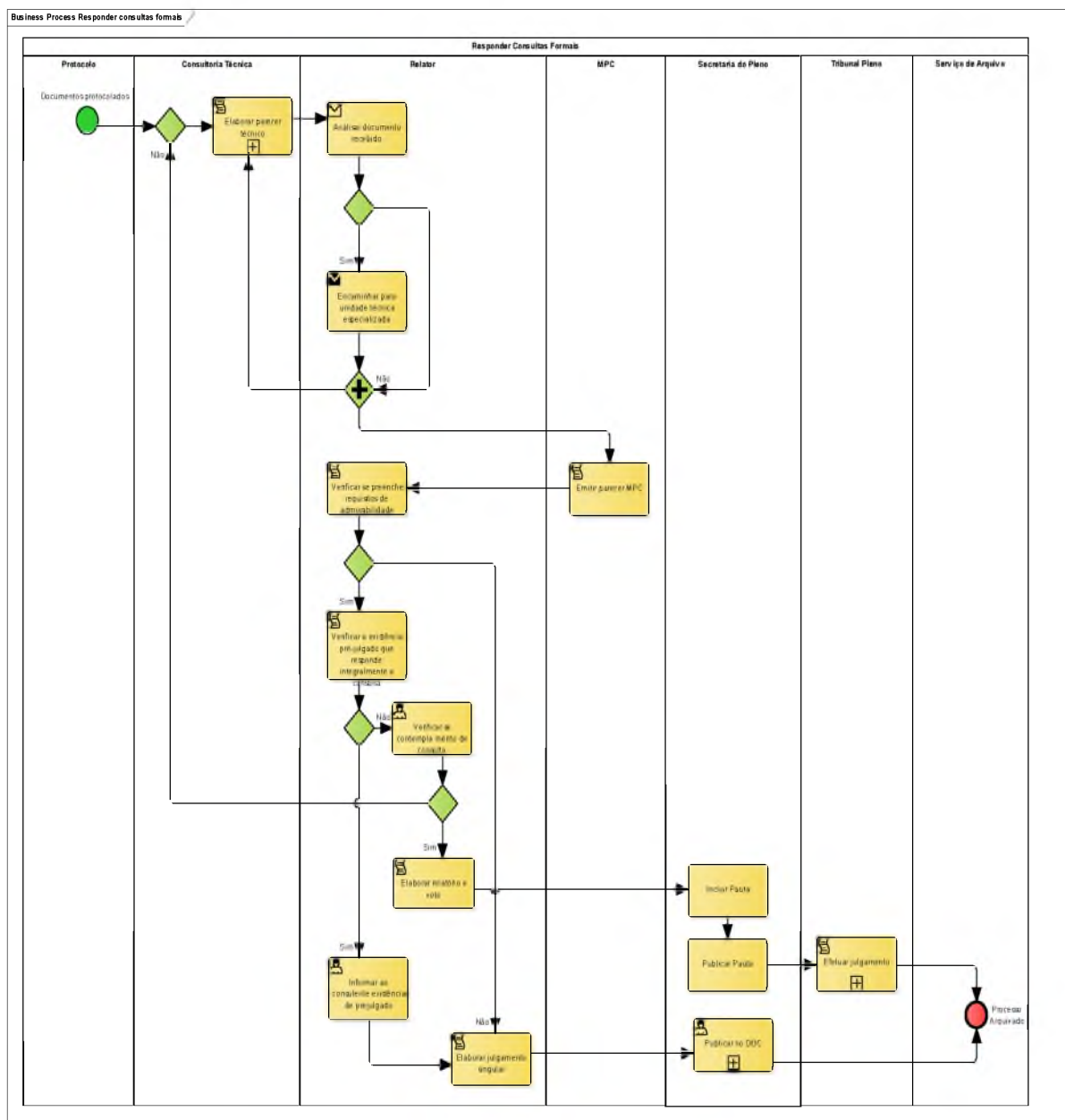
ANEXO I – CONTROLE DE TRAMITAÇÃO INTERNA DOS PROCESSOS DE CONSULTA			
Entidade:			
Nº do Processo:			
Data de Protocolo			
Data Tramitação p/ CT			
Data Final p/ Resp./Tramitar *			
Relator:			
Palava - Chave:			
Nº do Parecer:			
Data	Enviado para	Finalidade	
Finalidades	Prazo Definido(dias úteis)	Prazo Executado	OBS:
Despachar Cena	0		
Cadastrar/Distribuir	0		
Emitir parecer	5		
Revisão Cena	2		
Ajustes	1		
Revisão Final	2		
Despachar Gabinete	0		
Tramitação	0		
Total	10		

* Obs.: Ao tramitar o processo de consulta o consultor deverá comunicar ao destinatário, por telefone ou e-mail, para que o mesmo receba o processo, tendo em vista que somente após o aludido recebimento se dará o termo final de permanência na CT.

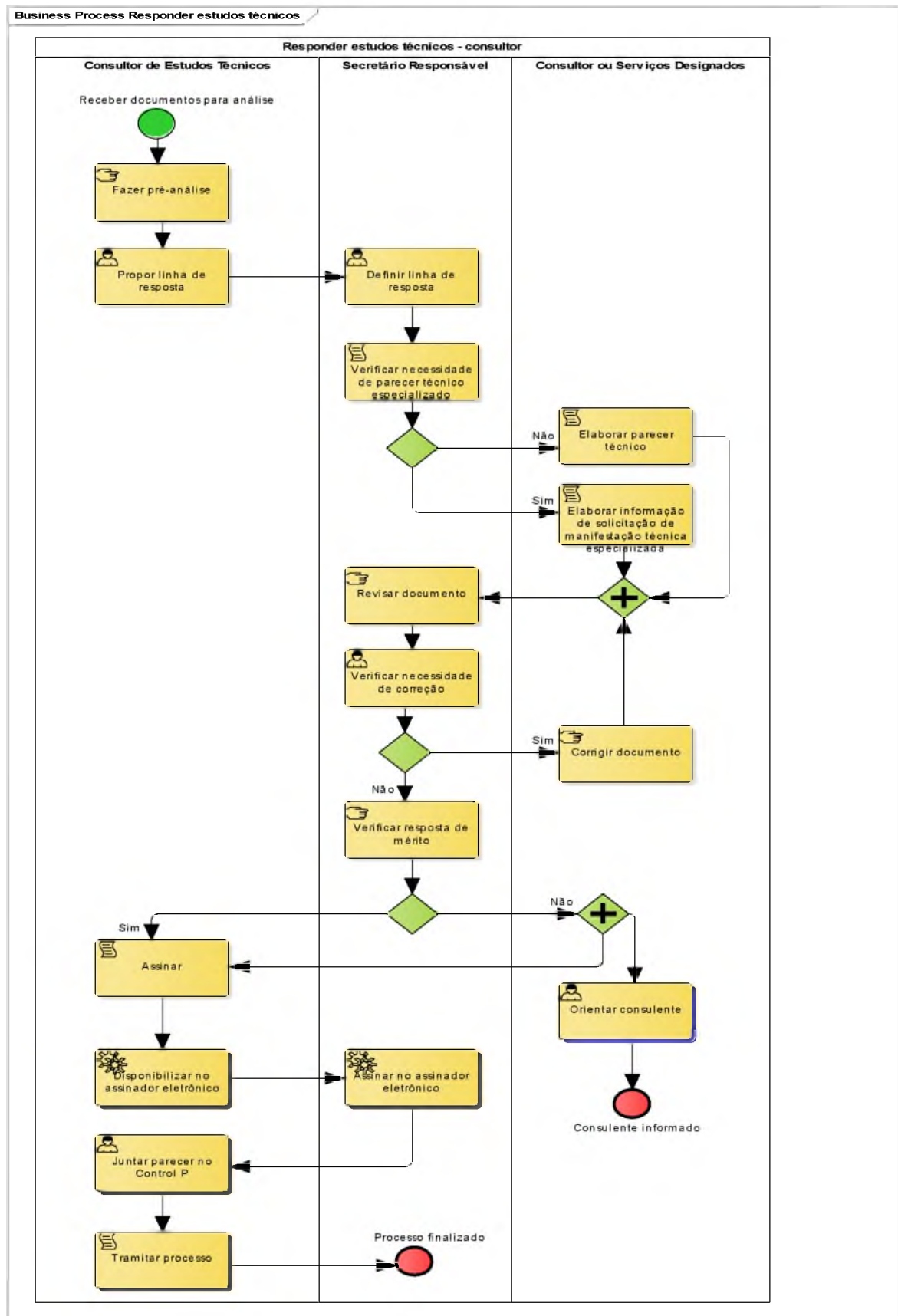
ANEXO II - ACOMPANHAMENTO DE CONSULTAS FORMAIS – 20XX

Informações dos Processos									Tempo Tramitação na Consultoria				Tempo Total de Resposta à Consulta			Observações
Nº Ordem	Data Entrada no TCE	Data Tramitação P/CT	Nº Processo	Procedência	Assunto (Palavra-chave)	Conselheiro Relator	Situação da Consulta	Analista Responsável	Nº Parecer	Data de Saída	Permanência – Em dias		do Voto ou Julgamento Singular	Nº da Decisão ou Resolução	Tempo Total – em Dias	
01	14/01/2014	15/01/2014	6050/14	P.M. de Marcelândia	Controle Interno (necessidade ou não do provimento recair em servidor já efetivo)	Antônio Joaquim	Caso Concreto/Questão não Objetiva/Prejudicado	Edicantos	01/2014	17/01/2014	2	2				
02	15/01/2014	16/01/2014	7999/14	P.M. de Juína	Possibilidade de contratação de estagiários	Sérgio Ricardo	Caso Concreto/Questão não Objetiva/Prejudicado	Edicantos	02/2014	17/01/2014	1	1				
03	15/01/2014	16/01/2014	7999/14	P.M. de Juína	Requer parecer sobre Termo de Cooperação Técnica n.º 03/2013 firmado pela AMM, ANVORECAMT e IEPTB-MT	Sérgio Ricardo	Questão não objetiva	Edicantos	03/2014	17/01/2014	1	1				
04	15/01/2014	16/01/2014	8028/14	P.M. de Juína	Acumulação de cargos públicos	Sérgio Ricardo	Caso Concreto/Questão não Objetiva/Prejudicado	Edicantos	04/2014	17/01/2014	1	1				
05	15/01/2014	16/01/2014	8052/14	P.M. de Juína	Procedimentos para pagamento de horas extras	Sérgio Ricardo	Questão não objetiva	Edicantos	05/2014	17/01/2014	1	1				
06	15/01/2014	16/01/2014	8079/14		Dispensa de licitação para aquisição de medicamentos, inciso VIII do artigo 24 da Lei 8.666/93	Sérgio Ricardo	Questão não objetiva/prejudicado	Edicantos	06/2014	17/01/2014	1	1				
07	16/01/2013	17/01/2014	3334/2014	PM Barão de Melgaço	Locação de imóvel para prefeitura de servidor público	José C. Novelli	Caso Concreto/Questão não objetiva	Bruna	07/2014	20/01/2014	3	2				
08	21/01/2014	21/01/2014	11630/2014	P.M. de Araguaiana	Compulso de apoio financeiro no quodécimo da Câmara	Valter Albano	Responder	Edicantos	08/2014	24/01/2014	3	3				
09	24/01/2014	24/01/2014	17957/2014	P.M. de Diamantino – Sindicato dos Servidores	Legitimidade quanto à alteração da jornada de trabalho dos servidores	José C. Novelli	concreto/legitimidade/Questão não objetiva	Bruna	09/2014	29/01/2014	4	2				
10	29/01/2014	29/01/2014	21346/2014	P.M. de Curitiba	Parecer sobre a situação orçamentária e financeira da Câmara de Juína	Luz Henrique Lima	Caso Concreto/Questão não Concreto/Prejudicado	Edicantos	10/2014	29/01/2014	1	1				

ANEXO III. FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONSUTA FORMAL NO TRIBUNAL DE CONTAS



ANEXO IV. FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONSULTA NA CONSULTORIA TÉCNICA



ANEXO V

CONSULTORIA TÉCNICA

Relatório de Controle de Qualidade dos Pareceres Técnicos em Processos de Consultas

Processo nº :	Relator:
Parecer nº :	Consultor Responsável:
Data Protocolo : ____/____/____	Data Entrega do Parecer: ____/____/____

Item verificado	Sim	Não	N/A	Observações
TODOS OS PARECERES				
O parecer foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida no Manual de Procedimentos para Elaboração de Pareceres em Processos de Consultas?				
A formatação do parecer obedece a forma gráfica e os elementos textuais estabelecidas no Manual?				
O parecer foi elaborado dentro dos prazos estipulados?				
O cumprimento dos requisitos de admissibilidade do processo de consulta foram analisados conforme as regras prescritas no Manual?				
Quando necessário, foram desenvolvidas questões preliminares no parecer?				
As preliminares estabelecidas são pertinentes e adequadas?				
Quando existentes, consta do parecer a exposição de prejudgados do Tribunal que tratem do tema consultado, mesmo que parcialmente?				
O parecer está apresentando os dispositivos regimentais (RITCE) necessários para o embasamento dos encaminhamentos sugeridos?				
Na conclusão do parecer são apresentados os encaminhamentos necessários, a exemplo de sugestão de arquivamento, de encaminhamento de cópia do parecer ao consulente, de conhecimento da consulta, de aprovação da proposta de ementa sugerida, de revogação ou alteração de prejudgados já existentes ou de modulação de efeitos para o prejudgado a ser aprovado, quando pertinente?				

Item verificado	Sim	Não	N/A	Observações
PARECERES PELO ARQUIVAMENTO				
O parecer emitido sem resposta ao mérito está devidamente fundamentado, apresentando de forma consistente as razões para o arquivamento da consulta?				
PARECERES DE MÉRITO				
O parecer de resposta ao mérito da consulta está elaborado com clareza, concisão, harmonia e impessoalidade?				
O parecer de mérito apresenta resposta adequada e devidamente fundamentada para as indagações postas na consulta, tendo em vista a legislação, a doutrina e a jurisprudência vigentes?				
O parecer de mérito apresenta a legislação mais adequada ao deslinde da consulta?				
O parecer de mérito está fundamentado por jurisprudência do Tribunal, quando existente?				
O parecer de mérito está suficientemente fundamentado por doutrina e/ou jurisprudência de outras cortes de contas, do Tribunal de Justiça do Estado ou de Tribunais Superiores, quando existentes?				
O parecer de mérito indica entendimento jurisprudencial controverso e relevante, quando existente?				
O parecer de resposta ao mérito apresenta adequadamente o resumo das conclusões?				
O resumo das conclusões guarda fidelidade com o raciocínio técnico e/ou jurídico desenvolvido no corpo do parecer?				
A proposta de ementa está apresentada com verbetagem adequada?				
A proposta de ementa está apresentada com dispositivo contendo todos os seus elementos essenciais (contexto fático, questão jurídica e entendimento)?				
A proposta de ementa está apresentada com dispositivos contendo os principais fundamentos das teses adotadas, quando pertinente?				
A proposta de ementa atende aos requisitos de qualidade estabelecidos no Manual de Pareceres em Processos de Consultas?				

Responsável

Cuiabá – MT ____/____/____



Processo nº	_____/2017
Interessado	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
Assunto	Aprova o Manual de procedimentos para elaboração de pareceres em processos de consultas formais da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Relator Nato	Conselheiro Presidente ANTONIO JOAQUIM
Sessão de Julgamento	_ - _ - 2017 – Tribunal Pleno

DECISÃO ADMINISTRATIVA Nº ____/2017

Aprova o Manual de procedimentos para elaboração de pareceres em processos de consultas formais da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pelo artigo 3º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e artigos 30, IX, e 83, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso); e,

Considerando a missão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso que é “Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, *mediante orientação*, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade”;

Considerando as competências atribuídas à Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, mormente a de “emitir parecer técnico em processos de consulta”, conforme estabelecido na Resolução Normativa nº 18/2015;



Considerando a necessidade de se manualizar e uniformizar as rotinas internas na elaboração de Pareceres em processos de consultas formais, para que os servidores da Consultoria Técnica possam elaborar esses Pareceres com excelência e qualidade;

Considerando a necessidade de registrar e preservar a memória procedimental da unidade técnica, evitando-se a descontinuidade das atividades nos casos de sucessões ou substituições no seu corpo funcional;

RESOLVE, por unanimidade:

Art. 1º Aprovar o Manual de procedimentos para elaboração de pareceres em processos de consultas formais da Consultoria Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, anexo a esta Resolução, da qual passa a fazer parte integrante.

Participaram da deliberação os Conselheiros.....

Publique-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, ____ de _____ de 2017.

CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM
Presidente