

# INFORMEF

M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

**ABRIL/2019 - 1º DECÊNIO - Nº 1032 - ANO 29**

## **BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE**

### **ÍNDICE**

CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS - UMA IDÉIA SUGESTIVA - PROF. MANOEL PAULO DE OLIVEIRA ----  
[REF.: CO9353](#)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - ARTIGO DE LEI - EXECUTIVO MUNICIPAL - CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS - PRÉVIA APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF.: CO9356](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - DIRF E RAIS - PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS ----- [REF.: CO9354](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO - AVALIAÇÃO DE ÍNDICES ECONÔMICOS E FINANCEIROS - NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA - LEGALIDADE ----- [REF.: CO9355](#)

**INFORMEF DISTRIBUIDORA LTDA.**

**M. M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA.**

**MAGNUS - Auditores e Consultores S/C Ltda.**

Rua Geraldo Menezes Soares, 435

CEP: 31.030-440 - Belo Horizonte - MG

TEL.: (31) 32220539 - (31) 32014262

[www.informef.com.br](http://www.informef.com.br)

[www.facebook.com/informef](https://www.facebook.com/informef)

#CO9393#

[VOLTAR](#)

## CAPACITAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS - UMA IDÉIA SUGESTIVA

---

**PROF. MANOEL PAULO DE OLIVEIRA\***

---

### PRELIMINARES

A partir de observações empíricas constatadas e localizadas em certas regiões do Estado de Minas Gerais (e de outros Estados também), verifica-se que o conjunto de normas vigentes - constitucionais e infraconstitucionais - não vem alcançando a eficiência e a eficácia propugnadas pelo legislador pátrio (federal, estadual ou municipal). Seria falta ou insuficiência de fiscalização cogente? Por outro lado, respeitando-se, evidentemente, as exceções, não seria um certo nível de incapacidade dos gestores locais, no trato das coisas públicas?

Em parte, no nosso modo de sentir os problemas encontráveis na gestão das cidades, particularmente no caso do Estado de Minas Gerais (mas que não é privilégio só seu), mesmo levando-se em conta os seus 853 municípios, há, com as exceções de praxe, realmente uma certa deficiência da base de assessoramento e consultoria técnico-administrativos, bem como na atuação fiscalizadora da boa e regular aplicação dos dinheiros públicos, mormente em decorrência da Carta Republicana de 1988, com as suas inovações legislativas de aplicação, v. g.: Lei nº 8.429/92 - Atos de Improbidade na Administração -; Lei nº 8.666/93 - Lei das Licitações -; Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal -; Lei nº 10.028/00 - Crimes contra as Finanças Públicas -; e Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade. A par de outras tantas normas já existentes e recepcionadas pela Lei Maior.

Convém que se ressalte, por oportuno, a obrigatoriedade a que se submete a Administração Pública, quanto à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal, em decorrência do pensamento humanista presente nos seus pressupostos essenciais ao diálogo, à abertura e à própria transparência. Sua submissão está presente no art. 48 (e até ao 59) que transcrevemos, *in verbis*:

“Art. 48. São instrumentos de transparências da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento.”

### 1. AS INOVAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SEM CAPACITAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Com a vigência da LRF, os prefeitos e vereadores eleitos (muitos reeleitos, já conhecendo, portanto, os procedimentos e processos existentes), havendo, portanto, quatro longos anos para que adaptações e implantações de medidas administrativas e operacionais fossem implementadas. A começar pela ação de planejamento, que é subsidiária e fator importante para implementação e execução das demais ações da administração municipal, inclusive para a elaboração, execução e controle orçamentário. As normas e rotinas administrativas então vigentes, por exigência da LRF, tornaram-se carentes de atualizações e readequações.

Por conseguinte, para alcançar os resultados exigidos nesta ordem legal e administrativa, os entes municipais, executivo e legislativo, já deveriam contar com servidores, reciclados e com o espírito e o interesse compenetrados para o cumprimento dos novos misteres, até porque, é a própria LRF que preconiza a possibilidade de a União prestar assistência técnica e cooperação, *in verbis*:

“Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.”

Como se vê, os parágrafos especificam de modo estrito as maneiras a serem consideradas pela concessão federal como: a) a assistência técnica compreende o treinamento de recursos humanos, a transferência de tecnologia e apoio para a divulgação eletrônica dos planos, orçamentos, balancetes e balanços, prestações de contas e relatórios requeridos pela presente Lei; b) e a cooperação financeira entender-se-á como o aceno legal pela doação de bens e valores, financiamento através de instituições federais, bem como por repasse de recursos oriundos de operações externas.

Mesmo dispondo de tais facilidades, pelo que se sabe, apenas um número bastante reduzido de municípios habilitou-se para instrumentalizar-se e assim poder cumprir os rigores das normas trazidas pela LRF.

Segundo levantamento da Secretaria do Tesouro Nacional, mais da metade das prefeituras tinha mais Restos a Pagar do que disponibilidade financeira. A grande maioria não conseguiu tais compromissos. Tudo isso, porque, não conseguiram organizar-se dada a carência de mão de obra especializada e com conhecimento das reais exigências aplicativas da LRF. Muito menos, souberam valer-se das facilidades ofertadas pelo Governo Federal, instrumentalizando-se com equipamentos e recursos informacionais adequados e compatíveis com as peculiaridades de cada caso.

## **2. A EVOLUTIVA CONVIVÊNCIA HUMANA**

Toda dinâmica da vida humana está centrada na busca de sua convivência em sociedade. Sua relação deve ser transparente, seja entre territórios, política, economia e cultura, pelo surgimento da ideia de comunidade, formando um conjunto indissociável. Com este conjunto, eis que surge o que se passou denominar de técnicas. Mas as técnicas sempre existiram, porque toda relação do homem com a natureza é sua produtora que, com o passar dos tempos, foram se enriquecendo, diversificando e avolumando. Com tal complexidade, a criatividade do homem faz-se presente com a divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho, em sua evolução, coloca-nos diante de moderníssimas técnicas: a informática, revolucionando, não apenas os trabalhos burocráticos e repetitivos, outros mais delicados e de difícil elaboração.

## **3. À GUIA DE DIMENSIONAMENTO DO PROBLEMA**

Mesmo procurando minimizar a extensão da carência de mão de obra relativamente capacitada para preencher as lacunas existentes, é de todo conveniente que se considere a dimensão territorial do Brasil, que conta com quase 5.600 municípios, dentre os quais alguns são grandes, médios e muitos de pequenos portes – estes, por força de dispositivos constitucionais, receberam novos encargos sociais sem as correspondentes contrapartidas financeiras e infra estruturais - aliada ao modesto ou simplório conhecimento que seus gestores têm sobre o Patrimônio Público. Conte-se, ainda, a relativa facilidade com que são institucionalizadas as criações de novos municípios, como se quisessem assim distribuir a miséria. Fatos estes presentes diariamente na mídia local e nacional, os quais, conjugados à uma certa morosidade no julgamento dos atos e fatos jurídicos e administrativos, de parte das autoridades competentes - a União, Estados e Municípios detêm a quase totalidade dos processos em tramitação junto ao Poder Judiciário, muitos dos quais pendentes por mero expediente protelatório - imputando ao recalcitrante a reparadora sanção. Mudando-se tais situações, ao cidadão simples mortal ficaria a sensação da não-impunidade, do não-prejuízo, do não-descrédito para com as instituições e entidades estatais.

Mas, na verdade, o que se passa é, no mais das vezes, o problema da (in)capacitação dos gestores públicos, diante da séria responsabilidade em gerir a coisa pública, cujos malefícios e espoliação aos cidadãos e contribuintes já conhecidos pretende-se justificar nesta resenha. Saliente-se, ademais, que as cidades têm funções sociais que se identificam com aquelas outras essenciais de habitação, trabalho, gozo de boa saúde, educação, circulação e lazer, e são informados pelo princípio da centralidade, posto que são também os centros: de consumo, de produção, de serviços, cultural, econômico e financeiro.

## **4. GESTORES PÚBLICOS - CONCEITUAÇÃO E PREDICAMENTO**

É oportuno, agora, que se diga qual é a conceituação do que vem a ser Gestor Público. São gestores públicos, os agentes políticos ou agentes públicos, tais como, respectivamente: o presidente da República, seus ministros, os governadores e seus secretários, o prefeito com seus auxiliares imediatos, os senadores, deputados federais e estaduais, os vereadores, os membros do Poder Judiciário, dentre outras autoridades. Significando, por outro lado, como na opinião abalizada de Hely Lopes Meirelles, de que os agentes públicos "São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal."

No momento presente, e desde as campanhas políticas das últimas eleições, fala-se de um conjunto de reformas (previdenciária, tributária, trabalhista, política etc.). Em nossa opinião, esta última (não necessariamente a menos importante), no que tange às regras aplicáveis aos Partidos Políticos, poderia ser-lhes inserida uma que exigisse do postulante a candidato a qualquer cargo eletivo o Curso Básico de Administração para Gestores Públicos, em nível escolar de segundo grau. Até porque, a escolha eletiva não deixa de ser também uma modalidade de concurso público para cujo ingresso é exigido modular nível de escolaridade.

Aliás, no tocante aos Partidos Políticos, é a própria Constituição Federal, art. 37, que manda resguardar os direitos fundamentais da pessoa humana, regulamentado pela Lei nº 9.096/95.

## 5. GESTORES PÚBLICOS E OS MUNICÍPIOS

E é ainda a nossa Carta Magna, em seus Princípios Fundamentais, que identifica os entes integrantes da Federação, dentre os quais localiza-se o Município, sua célula mater, no qual cada um de nós o habita e exercemos de modo direto e concreto a cidadania, trabalhando, fazendo o nosso lazer, estudando etc. É nele, pois, que buscamos o usufruto da qualidade de vida que nos é proporcionada pelos Poderes Públicos, cujo nível de satisfação depende diretamente do exercício de nossa cidadania e do conhecimento que temos dos serviços da Administração Municipal, tais como saúde pública, urbanismo, habitação, educação, segurança pública, transportes, lazer turismo, dentre outros.

Eis porque entendemos de plena validade a presente propositura, a exigência de que ao postulante a candidato a qualquer cargo eletivo possua, independentemente de outros cursos que possa ostentar, o de CURSO BÁSICO DE ADMINISTRAÇÃO PARA GESTORES PÚBLICOS. Porque, ainda, ganhar-se-ia, além do cumprimento aos princípios básicos da administração pública, de que trata o art. 37 da Constituição Federal, substancial economia que poderia ser redirecionada para outros projetos de cunho social.

## 6. O DESPERTAR PARA A CIDADANIA

As ideias e os conceitos mantêm uma dinâmica de relacionamento com o seu mundo, sofrendo deste variadas influências, até que veiculadas por uma linguagem, chegam a grandes transformações multiplicadoras do sentido: àquilo que é conhecido como polissemia. Por isso, menciono o que acontece o termo ELITE, cujo discurso político de certas áreas aponta-o como sendo a designação de setores econômicos e socialmente privilegiados, por manterem com os não-privilegiados um relacionamento de distância e discriminação. É por isso que encontramos, via de regra, esta deturpação do conceito de elite, que se vê hoje transformado em quase que uma maldição.

Acontece que este conceito de elite tem raízes muitíssimo mais antigas na sua pureza inicial. Raízes que mergulham em valores Éticos e Antropológicos, diversas, portanto, das análises políticas e disputas de classe tão frequentes nos dias que correm, pelo que nos permitimos fazer a seguinte citação: em 430 a. C., portanto, no século mais rico da civilização grega, Péricles escreveu: "Sentimos dentro de nós uma preocupação constante não só pela nossa casa, como também pela nossa cidade. Embora estejamos voltados para ocupações diferentes, todos nós temos uma opinião própria acerca dos problemas da cidade. Todo aquele que não participa dos problemas da cidade é considerado, entre nós, um mau cidadão, não apenas um cidadão silencioso. Somos nós que decidimos os assuntos da cidade ou, pelo menos, refletimos sobre eles profundamente."

Como se observa, neste trecho, Péricles está traçando o perfil do verdadeiro cidadão, do homem de elite em sentido ético; aquele que não é egoísta a ponto de não se preocupar com os problemas de todos, chegando a distanciar-se de modo nobre das vicissitudes e alegrias da pólis. Contrastando com o pensamento do estadista grego, as atuais conceituações de elite querem, quase sempre, significar um reduto de figuras alienadas, deslumbradas com o seu mundo pernóstico de vantagens e de afetação demasiado fácil, cultivando uma auto-imagem como se o mundo gravitasse em volta de seu tedioso umbigo.

Péricles está dizendo, cinco séculos antes de Cristo, que essa gente de elite tem a obrigação de participar dos assuntos de sua cidade, no caso, buscando servi-la para depois se servir como um verdadeiro cidadão.

## 7. FORMAÇÃO DE QUADROS

Buscando alcançar com esta despretensiosa ideia os colimados objetivos, despertando assim a possibilidade de formar quadros de Gestores Públicos, esta passa, salvo melhor juízo, pela revisão legislativa (que trata da lei de constituição dos Partidos Políticos e postulação a cargos eletivos). Estes quadros, constituídos de cidadãos impregnados dos propósitos de bem servir à sua cidade, possuidores de qualificações mínimas para o mister, estariam, por conseguinte em condições de assumir as rédeas gestoras de sua cidade. Ou, até mesmo, de contribuir com assessoramento a seus concidadãos, despertando-lhes a consciência de cidadania. E assim, eis porque se entenderia, até a existência de uma espécie de salutar democracia municipal, não apenas pelo seu valor formal, mas isso sim um processo contínuo e interminável, atualizada e revisada para garantir verdadeira igualdade e participação na vida comunitária acessível a todos.

Coincidentemente, se vive nos dias atuais, oportuno revigoramento da autonomia dos Municípios, não só pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), mas, sobretudo, pela legislação já vigente, v. g., Lei nº 9.785/99. Esta lei altera o Decreto-lei nº 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs. 6.015/73 (registros públicos) e 6.766/79 (parcelamento do solo urbano).

Em decorrência, então, de tais objetivos, aos gestores públicos municipais estariam dirigidas atribuições desafiadoras na busca de adaptar e modernizar seus métodos de gestão, para o enfrentamento dos incômodos do mundo moderno que se transforma diariamente. Até porque, os Municípios possuem a legitimidade e o dever de promover, nos limites de suas competências, a integração do bem-estar econômico, social e ambiental, trabalhando em parceria com os segmentos da sociedade, no exercício das atribuições operacionais indelegáveis de que devem gozar os gestores públicos, amparados por competentes e experientes quadros de assessores e consultores.

## 8. ENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Através de agremiações políticas institucionalizadas, nos seus núcleos locais ou regionais, estudar-se-ia a possibilidade para a promoção de cursos de capacitação de gestores de cidades dirigidos àqueles pretendentes a candidatarem-se a cargos eletivos, fazendo com que, teoricamente, tomem conhecimento, no que for pertinente, sobre: a) Constituição Federal; b) Constituição Estadual; c) Lei Orgânica do Município; d) Regimento Interno de sua Câmara Municipal; e) As leis extravagantes ou infraconstitucionais aplicáveis ao Ente Municipal; f) O processo legislativo municipal; g) O planejamento como premissa do processo orçamentário e o orçamento participativo; h) As audiências públicas; i) Os Tribunais de Contas (da União, do Estado, do Município ou Conselho de Contas); j) A gestão municipal da cidade e do município; k) Os crimes praticados pelos gestores públicos e suas coninações.

## 9. CONCLUSÃO E O INDICATIVO DE OPERACIONALIZAÇÃO

Mediante parceria com os órgãos microrregionais municipais, de prefeitos e vereadores, os Partidos Políticos com sedes locais e de cidades-pólo, bem como com a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e outros tantos órgãos e agências políticas de fomento, far-se-ia o levantamento das carências, atuais e potenciais, do ente pesquisado, com posterior análise dos dados, informações e seu nível qualitativo. Levantar-se-ia, também, a tendência vocacional de ocupação do município e sua região - se tendente ao turismo, à industrialização com características não poluentes, ao comércio ou a agronegócios -, identificando os fatores que possam contribuir para a manutenção e conservação dos recursos ambientais, bem como suas vias de acesso ou de escoamento da produção. Ainda, através das normas estabelecidas pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), conjugadas com a vigência do novo Código Civil (Lei nº 10.406/02), levantar-se-ão atualizados instrumentos aplicáveis às Políticas Públicas - Urbana e Rural. Todo este complexo normativo-institucional seria usado como metodologia para propiciar aos gestores públicos municipais a efetiva ativação de sua autonomia, em plena conformidade integrativa. Buscando, assim, e como previsto no Estatuto da Cidade, práticas participativas entre a sociedade e os gestores locais.

De posse de todo esse material, suas análises, inferências e diagnósticos, montar-se-ia o CURSO BÁSICO DE GESTORES PÚBLICOS. As análises iriam buscar um certo rigor no padrão do curso, aqui sugerido, refletindo no geral os problemas/temas mais recorrentes e salientes nos resultados examinados.

É relevante que se diga, por fim, das enormes limitações que estudos desse porte apresentam, notadamente quanto à fidedignidade dos dados a serem levantados, que podem mostrar-se viciados, por dolo ou ignorância das fontes, as distâncias espaciais das cidades, resistências à formação de parcerias por julgar tratar-se de certos modismos de ranço academicista ou outra adjetivação menos nobre.

---

\*Advogado, Economista, Contador, Professor Universitário, Pós-graduado em Políticas Econômicas, Metodologia do Ensino Superior, Sistemas e Métodos, Custos Industriais, Planejamento de Transportes, Orçamento e Contabilidade Pública.

---

BOCO9353---WIN

#CO9356#

[VOLTAR](#)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - ARTIGO DE LEI - EXECUTIVO MUNICIPAL - CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS - PRÉVIA APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**

É inconstitucional o artigo da Lei Orgânica Municipal que impõe ao Chefe do Executivo a aprovação legislativa para celebração de convênios e consórcios, violando o princípio da harmonia e independência dos poderes. Julgada procedente a ação.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.11.017549-4/000 - Comarca de...**

Requerente : Prefeito Municipal ...

Requerido : Presidente da Câmara Municipal de ...

**ACÓRDÃO**

Vistos etc., acorda a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador HERCULANO RODRIGUES, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO.

Belo Horizonte, 10 de julho de 2013.

Des. Kildare Carvalho

Relator

**VOTO**

Trato de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de ... em face do artigo 37, XIV, da Lei Orgânica do Município de ..., que exige autorização legislativa para a celebração de convênios e consórcios pelo Município.

Sustenta o requerente a inconstitucionalidade do dispositivo mencionado que condiciona a celebração de convênios e consórcios à autorização legislativa, ofendendo o princípio da independência dos poderes, previsto nos artigos 6º, 172 e 173 da Constituição Mineira. Afirma o entrave à Administração em virtude da exigência das mencionadas autorizações, subordinadas às injunções políticas a ensejar a procedência do pedido inicial.

A cautelar foi deferida na decisão de fls.66/67-TJ, tendo sido ratificada pela Corte Superior no acórdão de fls.73/78-TJ.

Informações pela Câmara Municipal às fls.83/84-TJ.

A questão iuris consiste na verificação de inconstitucionalidade do inciso XIV do art.37 da Lei Orgânica do Município de ..., ao argumento de afronta à Constituição Estadual Mineira.

Eis o teor do combatido dispositivo legal:

"Art.37 - Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente: (...)

XIV - autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios;" (fls.27-TJ).

O requerente aponta ofensa à Constituição Estadual, que não contém a obrigatoriedade posta no dispositivo municipal.

A redação dos artigos 165, §1º, da Constituição de Minas Gerais assim prevê:

"Art.165. (...)

§1º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição."

Destarte, ao Poder Executivo Municipal compete, precipuamente, o planejamento da administração, a regulamentação, o gerenciamento e a organização da execução de serviços públicos e a direção dos negócios locais; e à Câmara de Vereadores são reservadas competências para a edição das normas gerais e a fiscalização dos atos executivos, está exercitada nos limites das previsões constitucionais.

A respeito, ensina-nos José Afonso da Silva:

"Independência dos Poderes: significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais." (Comentário Contextual à Constituição, 4ª Ed., Editora Malheiros, 2007, sem grifos no original).

Da lição, pode-se concluir que não se admite que o Poder Legislativo imponha ou estabeleça condições para as funções exercidas pelo Poder Executivo, pois tal fato coloca em risco sua autonomia e independência.

Não há dúvida de que a celebração de convênios e consórcios constitui função tipicamente administrativa, de exclusiva competência do Executivo e, quanto a isso cabe ao Legislativo tão-somente fiscalizar-lhes a sua celebração e execução.

Houve, neste caso, a ocorrência de vício insanável, uma vez que a ordem constitucional em vigor não admite que um Poder invada a esfera de competência do outro.

É fora de dúvida que o legislador ao assim proceder, acabou por ofender a Carta Mineira, sujeitando o Poder Executivo a permanente interferência do Poder Legislativo, em clara ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Pelo que se infere da leitura do dispositivo constitucional transcrito, a norma impugnada e contida na Lei Orgânica do Município de ... encontra-se, de fato, em conflito com a Constituição Estadual, que não faz as exigências nela contida, logo, tornando-a inconstitucional.

Neste sentido, já se manifestou esta Corte Superior:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis Municipais. Dispositivos impugnados. Celebração de convênios. Autorização legislativa prévia. São inconstitucionais dispositivos de Leis Municipais que vinculam a celebração de convênios à prévia autorização da Câmara Municipal. A dependência de autorização legislativa para a realização de convênios ofende o princípio da separação de poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo. Julga-se procedente a representação e declaram-se inconstitucionais os incisos XVI, XVII e XXVI do art. 70 da Lei Orgânica do Município de Catas Altas e o § 2º do art. 25 da Lei Municipal nº 223, de 13 de junho de 2007." (TJMG, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4598418-64.2007.8.13.0000, Rel. Des. Almeida Melo, DJ 05.06.2009).

Registre-se, por fim, que a indigitada norma posta na Lei Orgânica Municipal parece ter seguido disposições semelhantes sobre competência do Legislativo para aprovação de convênios constantes nos artigos 62, inciso XXV, e 181, incisos I e II, da Constituição Mineira, os quais, contudo, foram declarados inconstitucionais na ADI nº165 e na ADI nº770, julgadas no Supremo Tribunal Federal, cujos acórdãos foram publicados no Diário da União, respectivamente, em 26.09.97 e 20.09.2002.

Com estas considerações, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do inciso XIV do art.37 da Lei Orgânica do Município de ....

Façam-se as comunicações, remetendo cópia do acórdão ao órgão competente, nos termos do art.285 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

A SRª. DESª. MÁRCIA MILANEZ:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de ... em face do artigo 37, XIV, da Lei Orgânica do Município de ....

O referido artigo exige autorização da Câmara Municipal para a celebração de convênios e consórcios pelo município, senão vejamos:

"Art. 37 - Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

(...)

XIV - autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios;"(fl. 27)

O requerente alega a inconstitucionalidade do artigo supracitado, diante da ofensa ao Princípio da Independência dos Poderes, previsto nos artigos 6º, 172 e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Pela análise do art. 165, §1º, da Constituição Estadual, verifica-se que o Poder Executivo do Município é dotado de autonomia política, administrativa e financeira, não cabendo à Câmara Municipal o planejamento da administração das políticas e negócios públicos.

Assim, qualquer imposição de condições para a atuação do Poder Executivo Municipal configura ofensa à independência dos Poderes. Sobre o tema, disserta Pedro Lenza:

"Ressaltamos serem os "Poderes" (órgãos) independentes entre si, cada qual atuando dentro de sua parcela de competência constitucionalmente estabelecida e assegurada quando da manifestação do poder constituinte originário.

Nesse sentido, as atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder (órgão) a outro. Trata-se do princípio da indelegabilidade de atribuições." (Direito Constitucional Esquemático, 12ª Ed., Editora Saraiva, 2007, sem grifos no original)

O Poder Executivo está livre para celebrar convênios e consórcios sem a interferência do Poder Legislativo, uma vez que administração da coisa pública é função típica conferida ao Poder Executivo pelo Poder Constituinte Originário.

Dessa forma, resta indubitável a violação da Lei Orgânica do Município de ... à Constituição do Estado de Minas Gerais, razão pela qual acompanho o voto do i. Relator para declarar a inconstitucionalidade do inciso XIV do art. 37 da Lei Orgânica do Município de ....

- SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA - De acordo.
- SR. DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo.
- SR. DES. SILAS VIEIRA - De acordo.
- SR. DES. WANDER MAROTTA - De acordo.
- SR. DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo.
- SR. DES. AUDEBERT DELAGE - De acordo.
- SR. DES. MANUEL SARAMAGO - De acordo.
- SR. DES. EDILSON FERNANDES - De acordo.
- SR. DES. ELIAS CAMILO - De acordo.
- SR. DES. AFRÂNIO VILELA - De acordo.
- SR. DES. WAGNER WILSON - De acordo.
- SR. DES. BITENCOURT MARCONDES - De acordo.
- SR. DES. MARCOS LINCOLN - De acordo.
- SR. DES. BARROS LEVENHAGEN - De acordo.
- SR. DES. LEITE PRAÇA - De acordo.
- SR. DES. CÁSSIO SALOMÉ - De acordo.
- SR. DES. ALMEIDA MELO - De acordo.

- SR. DES. JOSÉ ANTONINO BAÍÁ BORGES - De acordo.
- SR. DES. PAULO CÉZAR DIAS - De acordo.
- SR. DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo.
- SR. DES. VERSIANI PENNA - De acordo.

Súmula - PROCEDENTE.

BOCO9356---WIN/INTER

#CO9354#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - DIRF E RAIS - PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS

CONSULENTE : Prefeitura Municipal  
CONSULTORA : Regiane Márcia dos Reis

A Prefeitura Municipal, usando de seu direito a esta Consultoria, com base no vigente contrato de assessoria, solicita nosso parecer técnico a respeito das situações abaixo relacionada:

### DIRF:

Um Servidor faleceu em 2012 e a família requereu o recebimento das verbas rescisórias (espólio), sendo o Alvará Judicial liberado em maio/2017.

Os valores foram somados (saldo de salário, férias indenizadas etc.) e pagos a título de ESPÓLIO a favor da Viúva (não pertencente aos quadros da > Prefeitura) e através de nota de empenho.

### PERGUNTAMOS:

1. Os valores recebidos pela viúva deverão ser incluídos na DIRF?
2. Em caso afirmativo, qual código de receita será utilizado?

A INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1757, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2017, estabelece normas para preenchimento da DIRF 2018, ano base 2017, definindo em especial:

“Art. 12. As pessoas obrigadas a apresentar a Dirf 2018, conforme o disposto nos arts. 2º a 4º, deverão informar todos os beneficiários de rendimentos:

I - que tenham sofrido retenção do imposto sobre a renda ou de contribuições, ainda que em um único mês do ano-calendário;

II - do trabalho assalariado, quando o valor pago durante o ano-calendário for igual ou superior a R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos)”;

Em nosso entendimento, caso os valores pagos à viúva, pessoa física, sejam superiores a R\$28.559,70, deverá constar da DIRF, os dados da rescisão de contrato de trabalho por morte.

O código da receita a ser utilizado será, conforme a Instrução Normativa retro citada:

“1889 - Rendimentos Acumulados - Art. 12-A da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988: Rendimentos recebidos acumuladamente, inclusive aqueles oriundos de decisões das Justiças do Trabalho, Federal, Estaduais e do Distrito Federal, relativos a anos-calendário anteriores ao do recebimento:

- a partir de 11 de março de 2015, quando submetidos à incidência do imposto sobre a renda com base na tabela progressiva, inclusive os rendimentos pagos pelas entidades de previdência complementar;

- desde 28 de julho de 2010, se provenientes de aposentadoria, pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e do trabalho”.

### RAIS

Determinada servidora foi contratada para a prestação de serviços no período de 01.01.2016 a 01.06.2017. Seu contrato foi rescindido em junho/2017 e todo processo foi realizado pelo Sistema da Folha.

Em julho/2017, foi autorizado o reajuste salarial (aumento) retroagindo a janeiro/2017, sendo que a diferença referente aos meses de janeiro a junho seria paga em DEZEMBRO/2017, para todos os Servidores, inclusive para os demitidos do ano de 2017, (cerca de 170 demitidos).

Como não fazem mais parte da Folha de pagamento, a diferença (inclusive das verbas indenizatórias) foi paga no mês de dezembro e através de NOTA DE EMPENHO.

Frisamos que não houve nova contratação e que a data de desligamento foi em junho/2017.

Com base nas RAIS anteriores, o programa não permite lançamentos após o desligamento (junho/2017)

**PERGUNTAMOS:**

1. Como será lançada na RAIS a diferença paga em dezembro/2017? Será somada nos valores pagos em junho/2017 (data do desligamento)?

Sim, o valor deverá ser lançado manualmente na data do desligamento da servidora, ou seja, em junho de 2017.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9354---WIN

#CO9355#

[VOLTAR](#)

**LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO - AVALIAÇÃO DE ÍNDICES ECONÔMICOS E FINANCEIROS - NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA - LEGALIDADE**

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTORA : Regiane Márcia dos Reis

**1. INTRODUÇÃO**

A Prefeitura Municipal, usando de seu direito a esta Consultoria, com base no vigente contrato de assessoria, solicita nosso parecer técnico em virtude de impugnação da empresa X Ltda., em face de algumas disposições contidas no edital do Pregão Presencial nº 000x/20xx, para contratação de empresa especializada para aquisição de material médico hospitalar e de gases industriais (oxigênio medicinal).

A impugnante questiona, entre outros pontos já esclarecidos pela Secretaria de Saúde e Assessoria Jurídica, a exigência constante da subcláusula 9.5.2 do edital, que trata da qualificação econômico-financeira das empresas interessadas em participar do certame, mais precisamente a subcláusula 9.5.2.10 que prevê a comprovação de índices de liquidez.

No Parecer Jurídico exarado, a Assessoria recomendou, em consonância com a Súmula nº 289 do TCU, que tal exigência constante em edital seja justificada pela Secretaria competente ou pelo Departamento de Contabilidade de modo que se demonstre adequação ao que está sendo exigido e o que se pretende licitar.

Recomendou, ainda, que se verifique a observância de parâmetros atualizados de mercado e a não utilização de rentabilidade ou lucratividade nas fórmulas referentes aos índices exigidos.

Por meio de um Parecer Contábil, o Departamento de Contabilidade manifestou, no sentido de que os índices previstos são razoáveis e pertinentes e que ainda não incorreu em ilegalidade ao não fazer constar a possibilidade de substituir eventuais índices, que se mostrem aquém do exigido por alguma das condições constantes do § 21 do art. 31 da Lei nº 8.666/93.

Por todo exposto, solicito um Parecer Técnico fundamentado sobre a exigência dos índices de liquidez geral e corrente igual ou superior a um, bem como do índice de endividamento igual ou inferior a um. É legal tal exigência? Há uma justificativa fundamentada? É prudente manter dessa forma ou retirar/modificar para não restringir a participação de empresas no certame.

Atualmente, nos editais de licitação da Prefeitura sempre é exigido o Balanço Patrimonial e índices contábeis. Tal exigência é facultativa?

**2. CONSIDERAÇÕES LEGAIS E TÉCNICAS**

Os índices econômicos indicados na Lei 8.666/93, notadamente no artigo 31, §§ 1º e 5º, destinam-se, exclusivamente, à seleção dos licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente a assegurar a execução integral do contrato. O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro, pudessem vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentassem capacidade para concluir o objeto da obrigação.

A Lei 8.666/93 determina:

“Art. 31. (...)

(...)

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (...)

§ 5º A comprovação de **boa situação financeira** da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de **índices contábeis** previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação**". (g.n.)

Desta forma temos que, o critério de julgamento dos índices sempre deverá estar expresso no edital de forma clara e objetiva, não restando dúvidas ou omissões. Qualquer critério subjetivo de julgamento será de pronto afastado e declarado inválido. Também, é vedada a exigência de faturamento mínimo anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade (§ 1º do artigo 31)

Os cálculos deverão estar claros no instrumento convocatório indicando as fórmulas e definições. A Administração, para legitimar a exigência de índices, deverá justificar nos autos do processo que instrui o procedimento licitatório, a razão e fundamento para utilização dos índices, usando apenas aqueles compatíveis com o segmento dos licitantes.

Os índices são aqueles que reproduzem a saúde financeira de um segmento do mercado, ou seja, se a licitação refere-se a material médico hospitalar, a Administração deverá utilizar os índices que demonstram a boa situação das empresas correlatas. Não poderá usar os índices compatíveis, por exemplo, com o setor de engenharia.

Outrossim, é vedado ao gestor público estabelecer índices acima do mínimo necessário (ou seja, excessivos). Ocorre, que geralmente, os índices que refletem a boa situação financeira de empresas de diversos segmentos de mercado encontram-se nas revistas ou informativos especializados em matérias econômicas: Revista Conjuntura Econômica, Exame, Valor Econômico etc. contudo, tais índices não são de fácil identificação pelos leigos de cada segmento, pelo que se percebe ser esta a dificuldade apresentada pelo setor de licitação ao determinar o índice aplicável a cada seguimento, o que pode ser obtido, também, através de pesquisa junto a fornecedores do mercado, apurando-se uma média apresentada por estes, conforme exposto em decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em resposta a RECURSO ORDINÁRIO Nº 808.260, sobre o tema:

"No presente caso, os índices exigidos no item 4.2.5.2 do Edital, para comprovação da boa situação financeira da empresa, nos valores numéricos maiores ou iguais a 2,0 para Liquidez Geral e Corrente e menor ou igual a 0,30 para Grau de Endividamento, se mostram impertinentes para o específico objeto do contrato, pois estão em desconformidade com os valores normalmente adotados no setor de serviços públicos.

Após analisar a documentação que instrui os presentes autos, observei que o parecer técnico a que se reporta o recorrente não apresenta os parâmetros utilizados para se chegar aos índices sugeridos, nem comprova que os índices são usualmente adotados para serviços de igual complexidade. Não consta a **realização de pesquisa em empresas do ramo, de modo** a resguardar o princípio da competitividade. Da mesma forma, não há indicação de que os índices econômico-financeiros mínimos ou máximos foram fixados em nível apenas o bastante para atestar que os licitantes possuem condições suficientes para solver suas obrigações."

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no Edital, maiores ou iguais a 2,0 para Liquidez Geral e Corrente e menor ou igual a 0,30 para Grau de Endividamento Geral, foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93. **Cumpra observar que há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas.**

Como já foi decidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: O ponto fulcral de discussão nos autos recai sobre a infringência do art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o edital exigiu índices para comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa — de liquidez igual ou superior a 2,50 e de endividamento superior a 0,75%, configurando-se abusivos e coibidores da livre participação no pleito. [...]

A jurisprudência desta Corte sobre o tema é pacífica e condena quocientes de 1,5 para cima, a exemplo do decidido nos autos dos TCs 514/003/96, 517/003/96, 37211/026/96, 13571/026/98, 21649/026/98, 13677/026/98, entre outros. (TC 031546/026/99, julg. 13.08.2002, publicada no DOE em 27.08.2002 — Relator: Cons. Edgard Camargo Rodrigues).

O Tribunal de Contas da União também se manifestou nesse sentido: É vedada a exigência de índices contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. A adoção desses índices deve estar devidamente justificada no processo administrativo. (TCU. Acórdão n. 170/207, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo). [...] 9.2. [...] ouvir em audiência o (omissis) Prefeito Municipal de Itabuna, na condição de autoridade gestora, homologadora, adjudicadora e contratadora para que [...] encaminhe a este Tribunal, razões de justificativa a respeito dos seguintes fatos: [...] 9.2.3. ter autorizado, homologado e adjudicado o processo licitatório da Concorrência [...] com base em edital contendo exigência de

apresentação de índices contábeis de qualificação econômico-financeira restritivos ( $IG \geq 2,8$ ;  $IC \geq 2,8$ ;  $IE \leq 0,34$ ); bem como em decorrência da concomitância da exigência de apresentação de prova de capital registrado integralizado igual ou superior a R\$1.012.850,00 com a prestação de garantia no valor de R\$101.285,00, em desconformidade com as disposições do art. 31 da Lei n. 8.666/93, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame [...] (grifo nosso) (TCU. Acórdão n. 0411-07/08-P. Sessão: 12.03.2008. Rel. Min.

Temos assim, que os índices comumente adotados em editais de licitação são: Índice de Liquidez Geral (ILG), Índice de Liquidez Corrente (ILC) e Índice de Endividamento Total (IET) (substituído também pelo ISG - Índice de Solvência Geral), estando, portanto, os indicados no edital em análise dentro da normalidade e habitualidade.

Para os três índices colacionados (ILG, ILC, SG), o resultado " $>1$ " é recomendável e habitual à comprovação da boa situação financeira (o que demonstraria um equilíbrio nas contas da companhia de qualquer setor), sendo certo que, quanto maior o resultado, melhor, em tese, seria a condição da empresa, e conforme indicado em decisão do TCE/MG para o índice de endividamento seria aceito equivalente a 0,75, e não 1 como consta do edital em análise.

Contudo, há que se reconhecer que existem exceções, pois o conceito: "boa situação financeira", deve enquadrar-se no contexto da circunstância fático-jurídica que afira a "qualificação econômico-financeira" para assegurar a execução de um contrato administrativo.

A "**qualificação econômico-financeira**", conforme estabelecido no artigo 31 da Lei 8.666/93, poderá ser apurada, além dos índices (§§ 1º e 5º), por outras formas de avaliação:

- a) Balanço patrimonial (inciso I);
- b) Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial etc. (inciso II);
- c) Garantia de proposta (proibida na modalidade pregão) (inciso III);
- d) Capital Social (§ 2º);
- e) Patrimônio Líquido (§ 2º);
- f) Relação de compromissos assumidos pelo licitante (§ 4º).

Da leitura do art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93, depreende-se, preliminarmente, quatro características a respeito da forma de se apurar a qualificação econômico-financeira do licitante:

- a boa situação financeira deverá ser comprovada de forma objetiva, ou seja, concreta, exata;
- os índices deverão estar expressos no ato convocatório;
- o índice escolhido deverá estar justificado no processo que instruiu a licitação; e
- será vedada a utilização de índices não adotados usualmente.

Assim, não se recomenda que a avaliação da capacidade de cumprimento das obrigações se restrinja tão somente à análise de índices; a aferição da capacidade de uma empresa deve permear outros fatores que, estes sim, impactam diretamente na capacidade de adimplir suas obrigações (econômico-financeira e técnica): sua estrutura; pessoal; contratos anteriores (atestados de capacidade técnica); demonstração de resultados; capital social, patrimônio líquido; etc. Estas sim, mediante o uso do conjunto de "ferramentas" colocadas à disposição pelos artigos 30 (qualificação técnica) e 31 (qualificação econômico-financeira), seria medida eficaz para aferição da real capacidade da empresa na assunção de obrigações compatíveis com sua verdadeira estrutura e capacidade operacional.

Desta forma, em casos como o em análise em que o setor de licitação e a secretaria responsável pelo processo licitatório não seja capaz de definir os índices diferenciados por setor, justificando em processo administrativo que os índices escolhidos são os usualmente aceitos e praticados, diante do atendimento ao princípio e garantia da competitividade, poderão ser aceitos outras formas de avaliação da situação econômica financeira, como as indicadas acima.

Registramos, contudo, que os índices financeiros constantes no processo em análise se justificam por serem os usualmente aceitos nos segmentos em geral, em especial para a prestação de serviços públicos, e em conformidade com os entendimentos dos Tribunais, não sendo possível definir o índice específico de cada setor, o edital poderá formalizar outras formas de verificação da qualificação econômica e financeira, como a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo compatíveis com o valor da aquisição a ser realizada ou mesmo a apresentação de garantia.

### 3. CONCLUSÃO E PARECER FINAL

Diante das considerações legais e técnicas demonstradas, esta consultoria é de parecer que os índices exigidos no edital podem ser justificados com a habitualidade e normalidade dos índices mínimos já aceitos inclusive pelos Tribunais para a prestação de serviços públicos.

Contudo, diante do princípio da competitividade que deve permear o processo licitatório, a área técnica da secretaria requisitante pode efetivar pesquisas dos índices aplicados ao setor em revistas especializadas ou mesmo pesquisa de mercado entre empresas concorrentes, de forma a verificar e justificar alguma divergência dos índices do setor específico.

Poderão, sim, ser adotadas outras formas de garantia da qualificação econômica e financeira previstas no art.31, como por exemplo:

“Caso os índices de análise de Balanço sejam insuficientes, a empresa poderá apresentar Comprovante de Capital Social integralizado mínimo de 10% (dez por cento) do valor do objeto contratual.”

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9355---WIN