

# M. M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

MARÇO/2019 - 2º DECÊNIO - Nº 1030 - ANO 29

## BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

#### ÍNDICE

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO - CÁTIA APARECIDA RODRIGUES FERRAZ E MÁRCIA PRÍMOLA DE FARIA ----- [REF.: 9340](#)

APELAÇÃO CÍVEL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS IRREGULARES - AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO E DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF.: 9339](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LEGALIDADE DE RECURSO APRESENTADO VIA FAX ----- [REF.: 9341](#)

LAUDO ETÉCNICO DE CONSULTORIA - DIREITO A BENEFÍCIO ----- [REF.: 9343](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ANÁLISE DE PROJETO E LEI QUE TRATA DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ----- [REF.: 9342](#)

#### CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS

- AQUISIÇÃO DE VEÍCULO POR *LEASING* E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM CLÁUSULA DE DOAÇÃO AO FINAL ----- [REF.: 9344](#)

- INSCRIÇÃO DEFINITIVA EM CONCURSO PÚBLICO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO PARA CONCORRER ÀS VAGAS DESTINADAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA - DECISÃO DO TJMG ----- [REF.: 9344](#)

-STJ - CONCURSO PÚBLICO E PORTADOR DE DEFICIÊNCIA ----- [REF.: 9344](#)

#### JURISPRUDÊNCIA ETÉCNICO

- IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES - NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO - PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ----- [REF.: 9338](#)

**INFORMEF DISTRIBUIDORA 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.etcnico.com.br](http://www.etcnico.com.br)

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

#CO9340#

[VOLTAR](#)

## AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

---

CÁTIA APARECIDA RODRIGUES FERRAZ \*  
MÁRCIA PRÍMOLA DE FARIA \*\*

---

### INTRODUÇÃO

As empresas, de um modo geral, buscam a maximização de seus lucros e, periodicamente, avaliam o desempenho de seus executivos, de acordo com a capacidade que esses possuem para geração e concretização dos lucros pretendidos.

No setor público não há maiores preocupações com o lucro financeiro. A prioridade consiste na busca da satisfação da sociedade; busca-se o chamado lucro social.

Embora não seja cultura do povo brasileiro interessar-se pelo desempenho alcançado pelos gestores públicos, evidenciado nas prestações de contas, diversas legislações, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sobretudo no sentido de fazer prevalecer o equilíbrio das contas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas.

O presente estudo pretende apresentar e discutir os indicadores mais adequados para avaliação de desempenho dos gestores públicos. Em virtude da natureza teórica desse tema, a metodologia utilizada será a pesquisa bibliográfica.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

As reformas administrativas surgiram da necessidade de incrementar novos instrumentos para melhorar o desempenho da gestão pública.

Segundo Dias (2003), os três principais movimentos reformistas brasileiros vincularam-se, de forma direta ou indireta, à Era Vargas, ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e aos movimentos de redemocratização do País após a promulgação da Constituição da República de 1988.

Dias (2003) atesta que a reforma administrativa da Era Vargas inseriu-se num contexto do paradigma do Estado de bem-estar social, e de tentativa de ruptura com uma Administração Pública do tipo patrimonialista, que era caracterizada pela confusão entre o patrimônio público e o privado, onde havia proliferação do nepotismo e da corrupção. Nesse período, o Estado interviu na economia e na organização da sociedade, sendo empresário, paternalista e centralizador, o que culminou num modelo de Administração altamente burocrática, com ênfase no processo e não no resultado.

De acordo com Dias (2003), a reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/67 instituiu alguns princípios na Administração Pública brasileira como os da descentralização na organização administrativa, o do planejamento e o do controle. A organização administrativa harmonizou as noções de Administração Direta e Indireta, pois tratou os conceitos de desconcentração e descentralização administrativa e, ainda, disciplinou a delegação de competências, a supervisão ministerial e o poder regulador da Administração sobre as entidades personalizadas criadas. O planejamento permitiu que se partisse de programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual e se chegasse ao orçamento-programa anual e à programação financeira de desembolso. A Coordenação e o Controle instituíram um sistema de controle onde funcionasse a descentralização administrativa e a delegação de competência. Ressalta-se que o Controle exercido pelos Tribunais de Contas passou a ser a posteriori.

Ainda, na percepção de Dias (2003), a reforma administrativa gerencial, que surgiu após 1988, tem como características marcantes a descentralização política (regionais e locais) e a descentralização administrativa, o que dá uma maior autonomia aos administradores públicos, diminui os níveis hierárquicos nas organizações e focaliza mais o cidadão. O princípio da eficiência, inserido na Constituição da República de 1988, vem em oposição à burocracia estatal, na medida em que busca atenuar o formalismo e mudar o comportamento funcional da Administração Pública, enfatizando os resultados e não os processos, voltando-se mais para a satisfação do cidadão.

Nesse prisma, é fundamental distinguir a atuação do administrador público da nova concepção do gestor público.

Para Osório (2005), o administrador público devia obediência ao ideal da legalidade e era altamente burocrático, pois dava mais ênfase aos processos formalmente corretos; preocupava-se com o formalismo da tomada de decisões, relaxando-se quanto aos temas do resultado; atuava verticalmente, obedecendo à lógica hierárquica, e gozava de discricionariedade como fonte de arbítrio ou arbitrariedade. Por sua vez, o gestor público surge com maior liberdade de atuação, preocupa-se com os resultados, pois a legalidade é

necessária, mas insuficiente para uma boa gestão; goza de autonomias funcionais para o desempenho de suas funções; utiliza-se da discricionariedade para trabalhar com eficácia; está voltado para consecução de objetivos e metas; atua horizontalmente, já que sabe de sua dependência em relação à equipe; e, sobretudo, goza de maiores responsabilidades.

Vilhena e outros (2006) afirmam que os novos contornos delineados na Administração Pública buscam a implementação de um modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático weberiano.

Por sua vez, Marcelino (2003) considera que os processos de reforma ou modernização desenvolvidos no Brasil foram malsucedidos, seja pela falta de rumos definidos, seja pela dificuldade de implantação, fato é que seus objetivos ainda não foram alcançados, visto que ainda não tivemos uma reforma administrativa capaz de garantir um Estado ágil, eficiente e eficaz.

De outro lado, Rezende e Cunha (2005) não acreditam em novas reformas administrativas, enfatizando a melhoria da qualidade da gestão orçamentária exercida pelos organismos que compõem o setor público brasileiro.

Diante desse desafio, o orçamento é um dos legítimos instrumentos de que dispõe o gestor para uma transformação qualitativa da gestão pública.

## INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

Os atos administrativos praticados pelos gestores públicos devem ser pautados na Constituição da República de 1988 e na legislação infraconstitucional. Daí a importância de se conhecer alguns instrumentos de administração, decorrentes desses mandamentos.

A Carta Constitucional de 1988 criou um sistema integrado de planejamento, onde a Lei Orçamentária Anual - LOA deve manter estrita relação com o Plano Plurianual - PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

O PPA, entendido como planejamento estratégico, é uma previsão, atitude política de levar algo a cabo no futuro, é o programa de governo do candidato eleito (Chefe do Executivo), tem por embasamento estudos estatísticos e econômicos e, à medida que vai se tornando realidade, deve sofrer os ajustes, dentro das coordenadas de atuação. Deve manter compatibilidade com os planos nacionais, regionais e setoriais, a fim de se garantir um desenvolvimento nacional equilibrado.

É interessante ressaltar que o texto constitucional não fixa uma abrangência de tempo para o PPA, mas há entendimentos de que o prazo mínimo é de três anos. Na prática, o PPA tem a mesma duração do mandato do Chefe do Executivo, isto é, quatro anos, mas a sua vigência não coincide integralmente com ele, uma vez que cobre o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato e o final do primeiro exercício do mandato subsequente.

A LDO é uma lei principiológica para o orçamento, pois liga o instrumento de planejamento de médio prazo (PPA) ao de curto prazo (LOA). De acordo com a Constituição da República de 1988, a LDO deve estabelecer as metas e prioridades da Administração, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, conter as alterações na legislação tributária, as orientações sobre a política de aplicação nas agências oficiais de fomento, definir os limites totais de despesas, bem como autorizar aumentos de despesa de pessoal e/ou admissão ou contratação de servidores, a qualquer título, na Administração Pública.

O conteúdo da LDO foi ampliado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, assim, deve, ainda, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; metas e riscos fiscais; estabelecer critérios e formas de limitação de empenho a serem efetivados na hipótese de risco de não cumprimento das metas fiscais e do resultado primário ou nominal, ou se houver necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos; definir as normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; disciplinar as condições e exigências para transferências de recursos aos entes públicos e privados; a forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a LOA; as Demonstrações trimestrais sobre o impacto e custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil; a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da LOA. Ressalta-se que Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, desde o exercício financeiro de 2005, são facultativos nos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes.

Feitas essas considerações, questiona-se qual é o papel da LOA, uma vez que o PPAG e a LDO já definiram as políticas, diretrizes e metas de governo para um período determinado.

A LOA liga os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do Governo, ou seja, apresenta os recursos financeiros a serem obtidos e a alocação destes para atender aos objetivos e às metas pretendidas, possuindo um caráter autorizativo para os gestores públicos, haja vista que fixa limites de despesas em função das receitas estimadas. Em outras palavras, a LOA representa uma fatia do PPA, conforme estabelecido na LDO.

Ressalta-se que lei complementar disporá sobre a vigência, prazos, elaboração e organização desses três instrumentos de planejamento, mas, enquanto tal norma não for editada, devido à competência concorrente, vigoram os prazos estabelecidos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias,

estabelecidos na Constituição da República de 1988, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas Municipais, conforme o âmbito de governo.

Cabe destacar que o PPA, a LDO e a LOA possuem uma peculiaridade quanto ao processo legislativo, são normas de iniciativa do Poder Executivo, sendo posteriormente submetidas ao Poder Legislativo.

Silva (2008) afirma que o orçamento deve obedecer a alguns princípios, quais sejam: da anualidade, da unidade, da universalidade, do equilíbrio, da exclusividade, da especificação, da publicidade, da clareza, da uniformidade, da precedência, da não afetação das receitas e da legalidade da tributação. Como esses princípios não são temas centrais deste estudo, seus conceitos não serão abordados detalhadamente, mas, se necessário, serão discutidos.

Sendo o orçamento o principal instrumento de trabalho do gestor público, sua elaboração e execução são alvos de controle.

O modelo brasileiro de controle orçamentário, constante da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece dois sistemas de Controle: Interno e Externo. De acordo com a referida norma, o controle da execução orçamentária, de forma geral, compreende a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da Administração, responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Aponta, ainda, a mencionada lei que o Poder Executivo exercerá tal Controle (Controle Interno), sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (Controle Externo).

A Constituição da República de 1988 manteve essa concepção, dando-lhe um sentido mais amplo, uma vez que estabeleceu que não só o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário devem manter um sistema de Controle Interno, de forma integrada, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; controlar as operações de crédito, avais e garantias; e, ainda, apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Cabe destacar, ainda, a importância dada ao Controle Interno como instrumento de apoio ao Controle Externo e a ênfase ao controle externo social. A primeira pode ser percebida pela atribuição de responsabilidade solidária aos membros do Controle Interno, caso tomem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade e não deem ciência ao Tribunal de Contas. A segunda é identificada pela possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. Com essas duas inserções, a Constituição da República de 1988 contemplou formas de diálogos entre os Controle Interno e Externo.

Diante do exposto e considerando o tema deste trabalho, constata-se que o Controle Interno deve auxiliar o Controle Externo na avaliação de desempenho, tanto do planejado quanto dos resultados alcançados com a execução do orçamento.

## INDICADORES DE DESEMPENHO

A avaliação de desempenho da gestão administrativa pública pode ser realizada por meio dos aspectos relativos à eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Essa avaliação é função tanto do Controle Interno, exercido dentro da própria Administração que elabora e executa o orçamento, como do Controle Externo, exercido pelos Tribunais de Contas, mediante a realização de auditorias.

Essas auditorias, que, anteriormente estiveram restritas aos aspectos contábeis, financeiros e legais, a partir da Constituição da República de 1988, passaram a enfatizar a avaliação dos critérios de economia, eficiência e eficácia das ações e dos resultados das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos.

O exame desses critérios se consubstancia na auditoria operacional, cuja abrangência envolve outros aspectos além daqueles examinados pela auditoria tradicional, que se limita a analisar relatórios, contas e balanços de determinado período, verificar o cumprimento da legalidade e o funcionamento dos Controles Internos, se existentes.

A implementação das duas formas de auditoria (tradicional e operacional) resulta na auditoria integrada ou abrangente, isto é, uma auditoria envolvendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Conquanto existam várias naturezas de auditoria, a exemplo da auditoria de sistemas, auditoria patrimonial, auditoria financeira, auditoria operacional etc., este estudo enfatiza a última, que também é conhecida como auditoria de gestão ou de desempenho. A auditoria de gestão está voltada para o exame da ação governamental e enfoca os aspectos da eficácia, eficiência e economicidade.

Mileski (2003) afirma que a auditoria operacional tem como propósito avaliar o grau de cumprimento dos objetivos e metas previstos no orçamento; determinar a eficiência (máximo de rendimento sem desperdício de gastos ou tempo), a eficácia (realização das metas programadas) e a economicidade (operação ao menor custo possível) dos atos de gestão praticados; avaliar a eficácia do controle na administração dos recursos

humanos, materiais e financeiros, identificando as áreas críticas na organização e funcionamento da Administração, com vistas a formular recomendações que possibilitem superar as observações mais significativas.

Do conceito de Mileski (2003), infere-se que os critérios de eficiência, eficácia e economicidade, unidos à efetividade, constituem os principais indicadores para avaliar a gestão dos recursos públicos.

Segundo o Manual de Auditoria de Natureza Operacional - TCU (2000), são aspectos relevantes da auditoria operacional a verificação de como são utilizados os recursos públicos, as causas das práticas danosas (ineficientes e antieconômicas), o cumprimento das metas pactuadas e a obediência aos preceitos legais.

A eficiência, eficácia, economicidade e efetividade consubstanciam o objetivo maior da auditoria operacional, portanto, é oportuno transcrever seus conceitos, extraídos do Manual de Auditoria de Natureza Operacional.

“Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

[...]

Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).

[...]

Eficácia: grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

[...]

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo. Analogamente ao conceito de eficácia, pode-se estabelecer o grau de eficiência relativa de um programa, projeto ou atividade comparando-o com as metas e custos programados ou com dados de outras iniciativas que perseguem os mesmos objetivos. Nesse caso, somente serão comparáveis iniciativas, que além dos objetivos, possuam as mesmas características de programação” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2000, p. 107 a 109).

## **AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

Mediante os objetivos adotados pela Administração Pública, é possível acompanhar e avaliar o desempenho esperado. Para tanto, é necessário estabelecer os padrões de desempenho com ênfase nas atividades que requerem um controle mais próximo e efetivo.

Para Tenório (1997, p. 103), “os padrões definem o patamar a partir do qual o desempenho é considerado condizente com as expectativas criadas quando da formulação dos objetivos”.

Tenório (1997) cita Chiavenato, apresentando os principais tipos de padrões existentes, e, portanto, utilizados na avaliação do desempenho. São eles:

- Padrões de quantidade: quantidade de produtos ou serviços, número de beneficiários etc.;
- Padrões de qualidade: qualidade dos produtos, dos serviços etc.;
- Padrões de tempo: data limite para término de atividades, data de entregas de relatórios etc.;
- Padrões de custos: custos diretos e indiretos de produção, custo benefício de um equipamento etc.

Os padrões quantitativos são mais fáceis de se mensurar devido ao seu cunho objetivo, por exemplo: número de escolas a construir/construídas, quantidade de merenda escolar a distribuir/distribuída, tempo previsto/gasto na execução de programas etc.

Por sua vez, os padrões qualitativos são expressos de forma subjetiva e podem apresentar múltiplos resultados, por exemplo: o grau de satisfação de uma comunidade mediante um serviço público colocado à sua disposição. Naturalmente, essa satisfação pode ser aferida através da aplicação de questionários. Mas, a participação popular e a conscientização política-econômica-social, de que forma podem ser avaliadas?

Há sempre dificuldades em estabelecer padrões, todavia, eles são necessários para a avaliação de desempenho dos gestores públicos responsáveis pelo planejamento e execução do plano de trabalho.

De acordo com Enrègle e Thiétart, citado por Tenório (1997), as avaliações de desempenho devem apresentar quatro características básicas: “ser útil, precisa, atual e econômica”.

Quanto à utilidade, Enrègle e Thiétart, citado por Tenório (1997), afirmam que, para efeito de controle, a mensuração dos resultados só terá utilidade se realizada em tempo que proporcione ao gestor condições de rever anomalias que possam comprometer os resultados pretendidos.

No que tange à precisão e à atualidade, Enrègle e Thiétart, citado por Tenório, (1997) dizem que a mensuração só é precisa quando apresenta conclusões coerentes com relação aos fatos observados, evidenciando de forma conveniente as variações eventuais em relação ao esperado. Para que esses resultados possam ser comparados em qualquer tempo, devem ser medidos sempre de forma homogênea. Alertam para o fato de que a mensuração deve ser procedida com frequência regular, de forma que possam ser realizados

os ajustes necessários à correção dos desvios reais nas ações das organizações, pois uma informação atrasada não apresenta utilidades e pode até gerar decisões prejudiciais para a entidade.

No que pertine ao aspecto econômico, Enrègle e Thiétart, citado por Tenório (1997), colocam que a mensuração dos resultados deve considerar o tempo gasto na busca de informações, as despesas com pessoal e material. Portanto, a decisão de realizar um controle deve levar em conta, sobretudo, o custo-benefício. Sendo possível o controle através de amostragem, o custo será menor, o que favorece o acompanhamento e controle de um número maior de itens. Afirmando que outra forma é privilegiar o controle de grandes contas, que representam os maiores gastos, ocupando-se de detalhes apenas quando apresentarem discrepâncias relevantes.

Até aqui foram discutidos os indicadores de avaliação de desempenho dos gestores públicos, que podem ser obtidos por meio de acompanhamento do orçamento público sob os aspectos da eficácia, efetividade, eficiência e economicidade. No entanto, o orçamento só poderá medir esses indicadores se houver critérios pre-estabelecidos, padrões e objetos a serem avaliados, que, geralmente, recaem nos programas sociais.

Apesar do orçamento ser um compromisso que o gestor público assume perante a sociedade, não se pode esquecer a discussão levantada pelos autores acerca de seu aspecto jurídico. De acordo com Silva (2008), alguns autores consideram o orçamento sempre uma lei; para outros, tanto pode ser lei como mero ato administrativo; e, finalmente, para outros, nunca o orçamento é uma lei. Ressalta-se que a maioria dos autores considera o orçamento uma lei, em sentido formal, uma vez que as Constituições brasileiras sempre consagram o princípio do ato-condição para a lei orçamentária; assim, o orçamento é condição/autorização para a arrecadação de receitas e realização de gastos. Salienta-se, ainda, que, aos créditos orçamentários iniciais são somados os créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), pois dificilmente o orçamento é executado sem qualquer modificação. Sendo assim, a análise dos resultados esperados com os alcançados fica dificultada, pois o programa de trabalho e o comportamento das receitas e despesas são substancialmente alterados.

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziu outros indicadores de desempenho, que verificam as despesas com pessoal, o endividamento e os restos a pagar.

Os limites de despesas com pessoal são definidos no art. 19 da citada lei complementar, de onde se vê que a parcela da receita corrente líquida - RCL, destinada aos gastos com pessoal, não poderá ultrapassar a 50% (cinquenta por cento) na União e 60% (sessenta por cento) nos Estados e Municípios.

A receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea "a" do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Por outro lado, serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB).

Na verdade, a receita corrente líquida nada mais é que a soma das receitas arrecadadas, observados os critérios descritos nos 12 (doze) meses antecedentes àquele em que estiver sendo apurada.

Cabe salientar que a repartição dos limites globais de despesa com pessoal entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o Ministério Público não poderá exceder aos percentuais constantes do art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000, ora transcrito:

"I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

[...]

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas "a" e "c" do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento)".

A regra de limitar a despesa com pessoal visa conter a prática indiscriminada de atos que redundem em aumento da despesa. Além disso, se a entidade não estiver enquadrada dentro do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedada a concessão de vantagens pecuniárias, criação de cargos e contratação de pessoal. Caso a entidade esteja enquadrada nos limites, esses fatos só podem ocorrer se houver previsão na LOA e autorização específica na LDO.

O limite de endividamento diz respeito à dívida pública e representa os empréstimos realizados pelo Poder Público, nos organismos nacionais e internacionais, para fazer face aos gastos públicos.

Em cumprimento ao art. 30 da Lei Complementar nº 101/2000, o Senado Federal editou a Resolução nº 40, em 21 de dezembro de 2001, que dispõe sobre os limites de endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a Resolução nº 43, em 21 de dezembro 2001, dispondo sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Resolução nº 40/2001 definiu dívida consolidada, dívida pública mobiliária, dívida pública líquida e receita corrente líquida; determinou que, num prazo de 15 (quinze) anos a contar do exercício financeiro de 2001, a dívida pública não poderá exceder a 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, no caso dos Estados e do Distrito Federal e 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida apurada nos Municípios. Estabeleceu também os critérios para apuração da receita corrente líquida.

A Resolução nº 43/2001 apresenta detalhadamente as situações de vedações, limitações e condições para a realização de operações de crédito, visando o direcionamento dos limites aos estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000.

Pela legislação, percebe-se a preocupação de limitar o endividamento público, sendo vedado ao gestor público contrair dívidas para custear despesas correntes, ou seja, aqueles gastos necessários à manutenção da máquina pública, que devem ser realizados com recursos correntes do próprio exercício.

Os restos a pagar são os financiamentos de curto prazo, constituem as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Os restos a pagar não processados referem-se às despesas que foram somente empenhadas; já os restos a pagar processados referem-se às despesas empenhadas e liquidadas.

Objetivando coibir a prática de endividamento, o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que, nos últimos oito meses do mandato, o gestor não poderá contrair obrigação de despesa que não possa ser quitada integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa para suportá-las. Além de representar queda na liquidez financeira, essa prática compromete a Administração do novo gestor eleito que, ao assumir o mandato, enfrentará dificuldades de caixa para honrar os compromissos herdados da gestão anterior. Essa medida visa um gerenciamento fiscal responsável e exige do gestor um planejamento relativo às receitas e despesas que deverão ocorrer até o final de seu mandato.

Ressalta-se que, embora a Lei Complementar nº 101/2000 não traga punições para o gestor público que a desrespeitar, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, Lei de Crimes Fiscais, estabelece as sanções, institucionais e pessoais relativas ao descumprimento dos limites de gastos com pessoal e de endividamento.

## CONCLUSÃO

As reformas administrativas introduzidas no Brasil desde a "Era Vargas" redundaram na transformação de um Estado burocrático em uma gestão de resultados.

Os resultados são definidos no plano de governo para serem realizados pela Administração em determinado período de tempo. Este tipo de Administração torna-se auto-sustentável já que os indicadores de resultados propostos possibilitam o acompanhamento e avaliação da gestão.

O instrumento de fundamental importância para avaliar os resultados é o orçamento público, que propicia a avaliação do desempenho do gestor mediante o estudo dos indicadores da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

O desempenho do gestor público também pode ser avaliado, sob a ótica dos indicadores trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao limite de gastos com pessoal e endividamento.

Conclui-se que somente através de uma atuação integrada e sistematizada dos Controles Internos e Externos podem garantir que a avaliação de desempenho dos gestores públicos seja útil, precisa, atual e econômica, isto é, que a sociedade tenha atendido o seu direito a um governo honesto, obediente à lei e eficaz.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Coletânea de Legislação Administrativa, Constituição Federal. Organização Odete Medauar. 8.ed.rev.ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- BRASIL. Senado Federal. Resolução 40, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislação/ListaPublicações.action?id=237722>>. Acesso em: 25 jun. 2009.
- BRASIL. Senado Federal. Resolução 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislação/ListaPublicações.action?id=237722>>. Acesso em: 25 de jun. 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos. In Revista de Administração Pública, set/out. 2003. volume 37. FGV. p. 969-992.
- DIAS, Maria Teresa Fonseca. Componentes Históricos dos Movimentos de Reformas Administrativas Brasileiras e a Reforma Administrativa Gerencial. In: DIAS, M.T.F. Direito Administrativo Pós-Moderno. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. Cap. 5. p. 167 - 224.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.
- KELLES, Márcio Ferreira. Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no Controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MACHADO JR., José Teixeira. A lei 4.320 comentada [por] J. Teixeira Machado Jr. [e] Heraldo da Costa Reis. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: Revista de Administração Pública, maio/jun, 2003. vol. 37. FGV. p. 641-658.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um modelo de Gestão Governamental para Resultados. In: I Seminário Administração Pública: Análise Contextual e Propostas de Modernização, Brasília, 06 de dez, 2005. Disponível em: <<http://www.Institutopublic.com.br/arquivos/ummodelogestãogovernamental.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2007.
- MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. p. 62-134. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais? In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, nº 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 22 mar. 2006.
- PEIXE, Blênio César Severo. Finanças Públicas: Controladoria Governamental. Curitiba: Juruá, 2002.
- REIS, Heraldo da Costa. Contabilidade e Gestão Governamental: Estudos Especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.
- REZENDE, Fernando, CUNHA, Armando (coord). Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público: Fundamentos da Reforma Orçamentária. P. 9-58. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- SILVA, Lino Martins da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. 7. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.
- TENÓRIO, Fernando G. (org.): Gestão de Ongs: principais funções gerenciais. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- VICCARI JUNIOR, Adauto et al, CRUZ, Flavio da (Org): Lei de Responsabilidade Comentada nº 101, de 4 de maio de 2000. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- VILHENA, Renata et al. (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.



\* Contadora, Especialista em Contabilidade Pública pela PUC/MG e Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

\*\* Contadora, Advogada, Mestre em Ciências Sociais pela PUC/MG, Membro da Academia Mineira de Ciências Contábeis, Professora de Orçamento, Contabilidade e Controladoria Governamental da PUC/MG e Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

BOCO9340---WIN

#CO9339#

[VOLTAR](#)

## **APELAÇÃO CÍVEL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS IRREGULARES - AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO E DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**

Atenta contra os princípios da honestidade e da legalidade na administração pública instituídos pelo art. 11 da Lei Federal 8.429/92, contratar servidores de forma irregular, à mingua de concurso público e sem observância à norma constitucional prevista no artigo 37, IX, motivo pelo qual imperiosa a aplicação das penas previstas no art. 12, III da Lei Federal 8.429/92.

### **APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0621.08.021638-8/001 - Comarca de ...**

Apelante : ...

Apelado : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### **ACÓRDÃO**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**

DES. JAIR VARÃO  
Relator

### **VOTO**

Trata-se de recurso de apelação interposto por ... contra a sentença de fls. 1133/1135 que, nos autos da ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, julgou nos seguintes termos:

Ante o exposto, e considerando o que mais dos autos consta, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** inicial, sendo reconhecida a prática de atos de improbidade administrativa, previsto no artigo 11, da Lei 8.429/92 pelo réu ..., condenando-o: a) a suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco anos); b) ao pagamento de multa civil equivalente a 02 (duas) vezes o valor da última remuneração recebida como Prefeito Municipal; c) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Condeno o réu ao pagamento das custas e despesas processuais.

Não há condenação em honorários advocatícios, nos termos dos artigos 17 e 18, da Lei 7347/85, bem como pelo entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça.

No recurso de fls. 1139/1155, o apelante afirma, em síntese, que: a) o juiz a quo não teve o cuidado de especificar qual dispositivo do TAC não foi cumprido; b) apenas não foram convocados do total de 294 vagas previstas no concurso realizado em 2007; c) não houve contratação temporária para os cargos os quais ainda havia aprovados no concurso público; d) as contratações realizadas pelo Município obedeciam o disposto no art. 37, IX da CF e Lei Municipal nº 52/2008; e) ausente o dolo; f) desproporcionais as penas aplicadas. Pede, ao final, o provimento do recurso.

Contrarrazões às fls. 1158/1168, pelo desprovimento do recurso.

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou às fls. 1181/1185, pelo desprovimento do recurso.

Em síntese, é o relatório.

## I - JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhecimento do recurso.

## II - JUÍZO DE MÉRITO

Cinge-se a controvérsia dos autos em aferir se o apelante se enquadra na conduta descrita no art. 11 da Lei 8.429/92.

Afirma o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que o requerido, na qualidade de Prefeito Municipal, atentou contra os princípios da administração pública (art. 11 da Lei Federal 8.429/92), uma vez que frustrou a licitude do concurso público e contratou servidores de forma irregular, à mingua do concurso público e sem observância à norma constitucional prevista no artigo 37, IX:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

No caso dos autos, evidente a violação aos princípios da honestidade e da legalidade em razão da prática de ato de improbidade administrativa devido às contratações realizadas às fls. 348/791.

Demonstrado o dolo, vez que o apelante já havia assinado o Termo de Ajustamento de Conduta às fls. 63/67, onde se obrigou a manter, nos quadros da administração pública direta e indireta, somente servidores concursados, exceto os que estejam ocupando cargo em comissão ou tenham sido contratados para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Lei Municipal 27/2006 melhor elucida o que se considera como necessidade temporária de excepcional interesse público:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - atendimento a situações de calamidade pública;

II - combate a surtos epidêmicos e endêmicos;

III - prejuízo ou perturbação na prestação de serviços essenciais;

IV - realização de censo e recenseamento para fins estatísticos, visando à prestação de serviços públicos ou lançamento de tributos;

V - atendimento às necessidades do órgão municipal de obras;

VI - atendimento ao aumento súbito da demanda de serviços públicos que impossibilite aguardar novo concurso público para provimento efetivo;

VII - atendimento a demandas na área da Saúde e da Educação;

VIII - substituição de servidor afastado em decorrência de doença ou acidente que não possa ser substituído por outro do quadro, sem prejuízo do serviço público;

IX - substituição de professor que estiver temporariamente afastado para gozo de licença-prêmio, licença-médica, licença para tratar de assuntos particulares e outros afastamentos previstos na legislação aplicável;

X - atendimento à demanda decorrente de convênios firmados entre o Município e entes da federação;

XI - implantação de programas ou projetos de caráter não permanente de iniciativa da União ou do Estado, em parceria com o Município.

Evidencia que não se tratava de casos possíveis de contratação que deveriam atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público, o elevado número de funcionários que foram contratados (fls. 358/359), em um Município pequeno como o de São Gotardo, mesmo após as contratações regulares já realizadas em 2007.

A título de exemplo:

- 120 para o cargo de Professor

- 42 para o cargo de Zelador Escolar

- 37 para o cargo de Agente Comunitário de Saúde

- 21 para Auxiliar de Enfermagem

- 9 para Condutor de Ambulância

Diante do exposto, não há como não constatar a má-fé e o dolo do apelante que, além de não cumprir o disposto no TAC, realizou inúmeras novas e irregulares contratações, configurando, deste modo, ato de improbidade administrativa, art. 11, I e V da Lei de Improbidade Administrativa.

Desta maneira, a aplicação das sanções compreendidas no art. 12, III, desta Lei é medida que se impõe.

Diante de tais fatos, mantenho inalteradas as penas aplicadas pelo magistrado *a quo*, mormente porque proporcionalmente aplicadas.

### III - DISPOSITIVO

Com tais considerações, nego provimento ao recurso, mantendo-se, *in totum*, a sentença.

Custas pelo apelante.

DES. AMAURI PINTO FERREIRA (JD CONVOCADO) - De acordo com o Relator.

DESA. ALBERGARIA COSTA - De acordo com o Relator.

Súmula - "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."

BOCO9339---WIN/INTER

#CO9341#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LEGALIDADE DE RECURSO APRESENTADO VIA FAX

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Prefeitura Municipal, através de sua Comissão Permanente de Licitação, no uso de seu direito como assinante do BEAP, indaga-nos como proceder quando do recebimento de recurso via fax, consulta essa que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### A CONSULTA

Informa a Consulente que a CPL, devido à decisão de tornar inabilitada participante de Tomada de Preços, recebeu, via fax, no prazo legal estabelecido na Lei nº 8.666/93, recurso contendo as razões da referida empresa. Diante do informado, indaga se tal recurso tem validade como documento hábil.

### NOSSA ANÁLISE E EMBASAMENTO

Tal situação está contemplada no art. 109 da Lei das Licitações - 8.666/93, capítulo dos Recursos Administrativos, que transcrevemos:

"Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

b) julgamento das propostas".

No andamento, temos o Código de Processo Civil, que esclarece sobre assunto, no seu art. 374, que diz:

"O telegrama, o radiograma ou qualquer outro meio de transmissão tem a mesma força probatória do documento particular, se o original constante da estação expedidora foi assinado pelo remetente".

Também sobre o assunto citamos ementa do STF:

"Recurso - via fax - validade. O simples fato de o original de recurso haver sido protocolado após o prazo referente à interposição não o prejudica, no que utilizado o moderno meio de transmissão que é o fax. Implica relegá-lo à inutilidade o empréstimo de valia condicionada à entrada do original, no protocolo dentro do prazo pertinente ao recurso." (STF, DJe 1º.09.95, p. 27.384)

Salientamos, entretanto que a apresentação de recurso via fax deve ser seguida da entrega da versão original em 5 dias, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.800/99, que aqui aplicaria por analogia.

### NOSSO PARECER

Diante do exposto e analisado, entendemos que o recurso pode ser enviado via fax, desde que devidamente assinado e no prazo legal, podendo seu original ser postado ou entregue pessoalmente, e, conseqüentemente, ser recebido e aceito pela Administração.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9341---WIN

#CO9343#

[VOLTAR](#)

## LAUDO ETÉCNICO DE CONSULTORIA - DIREITO A BENEFÍCIO

CONSULENTE :Câmara Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Câmara Municipal, através de seu serviço de Contabilidade, no uso de seu direito como assinante do Boletim - BEAP, formula questão, que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### DA CONSULTA

Expõe a consulente que certo funcionário foi admitido em cargo comissionado e, posteriormente, aprovado em concurso público, tendo em junho de 2018 completado 20 anos de serviço. Requereu o adicional referente à sexta parte, a partir de junho de 2018.

Esclarece que o Estatuto do funcionalismo público do município diz, *in verbis*:

“Art. 160. O funcionário que completar 20 anos de efetivo exercício no serviço público municipal perceberá a sexta parte do seu vencimento, em sentido estrito, ao qual se incorporará automaticamente para todos os efeitos”.

### NOSSA ANÁLISE E PARECER

Iniciando, fomos buscar a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica-FUNDEB, em seu artigo 9º, § 3º, que diz que “Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei”.

O art. 22 dispõe que “Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, consideram-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente”.

Temos, assim, que a referida lei em comento identifica aqueles em efetivo exercício na rede pública do magistério, que utilizamos por analogia para fins de análise da consulta.

Continuando, temos que o ordenamento jurídico entende como diferentes os termos exercício em cargo efetivo e efetivo exercício no serviço público, sendo o primeiro relativo ao servidor ocupante de cargo do quadro efetivo por ingresso no serviço público via aprovação em concurso público e o segundo termo refere-se

à prestação de serviço sem quebra de continuidade, seja em cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, ou em cargo do quadro efetivo.

Ante o exposto e analisado, entendemos que assiste direito ao servidor de receber o benefício requerido, por contar com o tempo necessário de trabalho na Câmara Municipal.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9343---WIN

#CO9342#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ANÁLISE DE PROJETO E LEI QUE TRATA DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques

### INTROITO

A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito como assinante do nosso BEAP, consulta-nos a respeito de análise de Projeto de Lei que trata de Suplementação Orçamentária, que transcrevemos, fornecendo o nosso parecer.

### O TEOR DA CONSULTA

"Foi encaminhado um Projeto de Lei à Câmara Municipal, autorizando o Executivo a suplementar dotações no orçamento de 2015, especificando todas as rubricas a serem suplementadas, com os seus respectivos valores. A fonte de recurso para isso será através da anulação de dotações do próprio orçamento, conforme dispõe a Lei nº 4.320, art. 43, § 1º, inciso III. Não há, no entanto, detalhamento das rubricas que serão anuladas.

Diante do exposto, solicitamos um parecer, por escrito, com relação a este projeto".

### NOSSA ANÁLISE TÉCNICA

A Constituição Federal, Seção II, que trata dos orçamentos, determina:

"Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;"

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe:

"Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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

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

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

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

Diante de legislação retroexposta, duas são as condições para a abertura de créditos especiais ou suplementares:

a) prévia autorização legislativa; e

b) indicação de recursos.

A autorização legislativa para a abertura de créditos suplementares pode ser disposta na própria lei de orçamento até determinada importância, pois não pode haver créditos ilimitados. A fixação pode ser feita em valor absoluto (reais), ou em percentual sobre o total do orçamento aprovado.

A abertura dos créditos especiais e suplementares deve ser precedida de exposição que a justifique; e a mesma depende da existência e da indicação de recursos disponíveis para ocorrer a despesa.

Os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações ou de créditos adicionais devem ser indicados no ato de abertura do crédito.

Relativamente às anulações parciais ou totais de dotações ou de créditos adicionais, as mesmas constituem recursos legais, devendo-se, entretanto, analisar as despesas que, por sua importância e natureza, e, em especial, aquelas que são consideradas comprometidas, podem ter as suas dotações anuladas para servirem de recursos aos créditos adicionais suplementares e especiais autorizados. Com isso, evita-se que dotações consignadas às despesas essenciais possam a vir a ser anuladas.

## **NOSSO PARECER**

As premissas básicas para criar e autorizar a abertura de créditos suplementares estão previstas no referido projeto de lei: “exposição que justifique a abertura de crédito suplementar e prévia autorização legislativa, falta, no entanto, a indicação dos referidos recursos”.

Nas anulações das dotações orçamentárias antigas, é necessário que se explicita quais as dotações que estão sendo anuladas, bem como quais os valores retirados de cada dotação antiga e sua respectiva destinação.

Os valores das novas dotações estão explicitados no projeto de lei, mas falta, ainda, explicitar a origem, bem como os valores das antigas dotações. Realizando esses acréscimos ao projeto de lei, o mesmo estará a contento, podendo ser encaminhado à Câmara Municipal.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9342---WIN

#CO9344#

[VOLTAR](#)

## **CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS**

### **AQUISIÇÃO DE VEÍCULO POR *LEASING* E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM CLÁUSULA DE DOAÇÃO AO FINAL**

Arrendamento mercantil ou *leasing* é uma modalidade de contrato comercial caracterizado por um financiamento indireto, consistente, a princípio, em aluguel, e, num segundo momento, na possibilidade de aquisição do bem locado. O Município pode celebrar contrato de arrendamento mercantil para aquisição de maquinário e veículos, pois, neste caso, seria atendido o princípio da economicidade, desde que observados dois pré-requisitos: autorização legislativa e procedimento licitatório.

Por outro lado, contrato de locação de veículo com cláusula de doação ao final, firmado por ente público, é passível de contestação, visto que a Administração estaria se atrelando a um mau negócio ao final de um contrato de locação, que seria a compra de um veículo usado com pagamento realizado em prestações prévias, embutidas no preço do aluguel.

### **INSCRIÇÃO DEFINITIVA EM CONCURSO PÚBLICO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO PARA CONCORRER ÀS VAGAS DESTINADAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA - DECISÃO DO TJMG**

Candidato que teve sua inscrição definitiva em concurso público processada na condição de ampla concorrência não pode, após a realização das provas, alterar sua condição, pretendendo concorrer às vagas reservadas aos portadores de deficiência física. Com esse entendimento, a Corte Superior do TJ/MG, à unanimidade de votos, denegou mandado de segurança impetrado por candidata eliminada, que pretendia a continuidade no certame, agora como portadora de deficiência física. Nessa condição, segundo a impetrante, a pontuação obtida na prova objetiva a classificaria para as demais fases do concurso. Nos termos do edital do concurso, “[...] o candidato portador de deficiência que não preencher no Requerimento Eletrônico de Inscrição ou na Ficha Eletrônica de Isenção o campo específico sobre o interesse em concorrer às vagas reservadas aos portadores de deficiência, e não cumprir o determinado neste Edital, terá a sua inscrição processada apenas como candidato de ampla concorrência e não poderá alegar posteriormente a condição

de deficiente, para reivindicar a prerrogativa legal". Concluiu o Relator, que a "[...] pretensão mandamental, neste caso, esbarra na vinculação da impetrante às normas editalícias. Tal vinculação se faz em observância a outros princípios constitucionais, como o da impessoalidade e da legalidade". Registrou, ainda, haver sido impetrado o writ quando "decorridos 120 (cento e vinte) dias da ciência, pelo interessado, do ato impugnado" (art. 23 da Lei nº 12.016/2009). (Mandado de Segurança nº 1.0000.10.043064-4/000, Rel. Des. Armando Freire, DJe de 08.04.2011, Boletim de Jurisprudência do TJMG nº 15, de 18.05.2011).

### STJ - CONCURSO PÚBLICO E PORTADOR DE DEFICIÊNCIA

Impetrante, recorrente, inscreveu-se em concurso público de professor nas vagas destinadas aos portadores de deficiência e, nessa qualidade, logrou a primeira posição no certame. Quando de sua posse, mediante perícia médica realizada pela Administração, não se reconheceu sua deficiência. Contudo, mesmo assim, ele faz jus à nomeação, respeitada a ordem de classificação geral do resultado (31º lugar), pois não foi demonstrada sua má-fé e sequer existe, no edital, disposição em contrário. (RMS 28.355-MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 17.06.2010).

BOCO9344---WIN

#CO9338#

[VOLTAR](#)

## JURISPRUDÊNCIA ETÉCNICO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES - NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO - PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### RECURSO ESPECIAL Nº 1217629/MT

Relator : Ministro Mauro Campbell Marques

#### E M E N T A

**ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE NA VIA RECURSAL ELEITA. NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. DEMONSTRAÇÃO A PARTIR DOS ELEMENTOS LEVADOS EM CONSIDERAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

1. Na origem, trata-se de ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso, no âmbito da qual o Tribunal *a quo*, embora tenha redimensionado as penalidades originariamente aplicadas, manteve o entendimento do Juízo sentenciante pela configuração da prática de ato de improbidade administrativa em face da Câmara Municipal de Juína/MT no período compreendido entre os anos de 1997 e 1998 tendo em vista a apropriação e desvio de dinheiro público.

2. **Do recurso especial interposto por ALDENOR BATISTA DE ALMEIDA E OUTROS:** inviável a análise, na via recursal eleita, de contrariedade ao 37, §§ 4º e 6º da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal para tanto.

3. No que tange às violações dos arts. 153 e 154, ambos da Lei nº 8.112/90, a análise dos termos do acórdão recorrido revela que não houve o efetivo prequestionamento pelo Tribunal *a quo* acerca de tais dispositivos e tampouco a oposição de embargos de declaração. Incidência por analogia das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal.

4. Quanto aos elementos necessários para a configuração da conduta ora investigada, cumpre destacar que, não obstante o Tribunal *a quo* tenha afirmado a prescindibilidade de elemento subjetivo para caracterização da conduta de ato de improbidade administrativa, é certo que assim o fez tão somente em relação ao que estabelece o art. 11 da Lei nº 8.429/92 (atos que implicam em violação dos princípios que norteiam a Administração Pública). Não foi consignado nenhum fundamento quanto às demais condutas previstas pela Lei de Improbidade Administrativa.

5. No caso em concreto, embora a parte ora recorrente tenha sido condenada com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa (conforme consta à fl. 3856 dos autos), conforme já consignado no item acima, o Tribunal *a quo* tão somente analisou a exigência, em abstrato, de elemento subjetivo para a tipificação da conduta enquanto atentatória aos princípios da administração pública (art. 11).

Vale dizer, presente hipótese, não foi realizada uma análise da presença ou não do elemento subjetivo exigido para cada uma das condutas imputadas.

6. Frisa-se que tal omissão/obscuridade não podem ser reconhecidas e sanadas na via recursal eleita tendo em vista a incidência, por analogia, das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, este recurso especial não merece ser conhecido

7. **Do recurso especial interposto por EDNA MARIA BARBOSA:** no que tange à configuração da conduta enquanto subsumível ao art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, é certo que a jurisprudência deste Sodalício exige a demonstração de enriquecimento ilícito, bem como do elemento subjetivo consistente no dolo, ainda que genérico. Precedentes.

8. No caso em concreto, estão presentes tais requisitos acima elencados. Isso porque, conforme visto, com base nos elementos fáticos e probatórios constantes dos autos, o Tribunal *a quo* consignou que a parte ora recorrente teria se beneficiado ilicitamente da apropriação de valores decorrentes do desconto de dois cheques, sendo que tal fato não foi contestado por ela.

Ademais, de acordo com a análise realizada pelo Tribunal *a quo*, a instrução do feito também demonstrou a presença do elemento subjetivo, tendo em vista que restou incontroverso que de, de forma voluntária, foram recebidos os valores decorrentes do desconto dos referidos títulos comerciais.

9. Conclusão em sentido diverso demandaria o revolvimento de provas, indispensável, no caso, para apuração da suposta inexistência de enriquecimento ilícito e má-fé do recorrente. Incidência da Súmula 7/STJ. Assim, este recurso especial não merece ser provido.

10. **Do recurso especial interposto por WALTEIDO AMORIM DOS SANTOS:** O Tribunal *a quo* utilizou a mesma fundamentação que foi adotada para a manutenção do decreto condenatório referente ao Sr. Aldenor Batista de Almeida, ora recorrente também nos autos em epígrafe.

11. De igual modo, observa-se que, embora tenha sido condenado com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa (conforme consta à fl. 3856 dos autos), o Tribunal *a quo* tão somente analisou a exigência, em abstrato, de elemento subjetivo para a tipificação da conduta enquanto atentatória aos princípios da administração pública (art. 11). Vale dizer, não foi realizada uma análise da presença do elemento subjetivo, no caso em concreto, exigido para cada uma das condutas imputadas.

12. Reitera-se que tal omissão/obscuridade não podem ser reconhecidas e sanadas na via recursal eleita tendo em vista a incidência, por analogia, das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, este recurso especial não merece ser conhecido

13. Recursos especiais interpostos por Aldenor Batista de Almeida e outros e por Walteido Amorim dos Santos não conhecidos. Recurso especial interposto por Edna Maria Barbosa não provido.

(STJ 2ªT., DJe 28.06.2013)