

# INFORMEF

M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

**ABRIL/2019 - 2º DECÊNIO - Nº 1033 - ANO 29**

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

### **ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE**

#### **ÍNDICE**

SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS DE FORMA CONTÍNUA - ADILSON DUARTE DA COSTA ----- [REF.: CO9357](#)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AGENTES POLÍTICOS - SUBSÍDIOS - MAJORAÇÃO APÓS AS ELEIÇÕES - INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO ----- [REF.: CO9362](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - REPASSE DO EXECUTIVO À CÂMARA MUNICIPAL ----- [REF.: CO9358](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ----- [REF.: CO9359](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - COMPETÊNCIA PARA ESTABELECIMENTO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL ----- [REF.: CO9360](#)

#### CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS

- INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - DECISÃO DO TJMG ----- [REF.: CO9361](#)

- CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO ----- [REF.: CO9361](#)

- REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS IMÓVEIS POR MUNICÍPIOS ----- [REF.: CO9361](#)

**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](http://www.facebook.com/informef)

#CO9357#

[VOLTAR](#)

## SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS DE FORMA CONTÍNUA

---

**ADILSON DUARTE DA COSTA \***

---

### INTRODUÇÃO

Para a garantia da continuidade do serviço público, aplica-se um regime jurídico especial de Direito Público, que ultrapassa os limites do direito comum, para situações típicas, visando atender a natureza pública da atividade administrativa.

Nesse sentido, as relações contratuais entre a Administração Pública e o particular se exteriorizam após a observância de determinadas normas constitucionais e legais, em especial aquelas relacionadas com as licitações públicas e por meio de contratos administrativos delas decorrentes.

Portanto, para uma melhor compreensão sobre o conceito dos serviços a serem realizados pela Administração Pública por meio de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua, é importante delimitar qual é o alcance legal do contrato administrativo. Conceitualmente, trata-se de uma espécie de contrato que requer a aplicação de princípios e regras típicas do Direito Administrativo. Exige, por isso, restrições e prerrogativas oriundas da atividade administrativa exercida pela Administração Pública.

### LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

Ressalta-se, inicialmente, que os incisos I e II do art. 167 da Carta da República de 1988 vedam, respectivamente, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

A Lei Complementar nº 101/2000, de 4.5.2000, a propalada Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe a lume normas de finanças públicas, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e, por conseguinte, permitir uma atuação mais eficiente e eficaz da Administração em prol da sociedade, com vistas ao atendimento, notadamente, do princípio constitucional da eficiência.

O inciso I do § 4º do art. 16 da referida Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que as normas contidas no caput são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. Outro ponto importante a mencionar é com relação ao enunciado do caput do referido dispositivo, ao determinar que o aumento de despesa gerada a partir de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental será acompanhado de: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Também merece destaque, nesse caso, o inciso I do § 1º desse mesmo dispositivo, que considera adequada à lei orçamentária anual a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que não esteja abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Importante ressaltar que o inciso I do caput do art. 16 faz referência não somente ao impacto orçamentário, mas também há preocupação quanto ao lastro de recursos necessários para extinguir, mediante o respectivo pagamento, a obrigação então assumida pelos órgãos públicos.

Não se pode olvidar, pois, que essas disposições também devem ser combinadas com o que dispõe o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Consideram-se não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, todas as despesas públicas realizadas sem o cumprimento dos artigos 16 e 17 da referida lei.

Como se observa dos dispositivos constitucionais e legais retromencionados, verifica-se que a existência de dotação orçamentária é condição essencial para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens. Também é uma exigência legal, como se ressaltou no inciso III do § 2º do art. 7º e arts. 14 e 38, caput, da própria Lei Federal nº 8.666/93, que assim prescrevem:

“Art. 7º .....

.....

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

.....

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”;

“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

.....  
Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa”.

Para uma melhor compreensão das relações contratuais de prestação de serviços de natureza contínua entre a Administração Pública e o particular, em especial quanto à duração desses contratos, deve-se observar o estabelecido no art. 57 da citada Lei nº 8.666/93, em especial o que dispõe o seu inciso II, verbis:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

.....  
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”.

### A DOCTRINA E A JURISPRUDÊNCIA

A doutrina também trata sobre o assunto, como se observa dos apontamentos feitos pelo professor JUSTEN FILHO, Marçal. “Comentários à lei de licitações e contratos administrativos”, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 504:

“[...] A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço”.

A questão também foi enfrentada por JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. “Vade-Mecum de licitações e contratos”. 3ª ed. Belo Horizonte: 2006. p. 532, sob o argumento de que o legislador não deu, no entanto, um conceito acertado para o contrato de prestação de serviços a ser executado de forma contínua.

De acordo com a legislação e a doutrina, percebe-se que, para que os requisitos basilares exigidos para a prestação de serviços a serem executados continuamente se enquadrem dessa forma, não basta que a continuidade se desenvolva no tempo, mas também a necessidade de que não sejam interrompidos, sob pena de causar prejuízos à sociedade. Nesse caso, há exemplos de contratos de serviços essenciais e não dispensáveis de execução continuada, como os de limpeza pública, manutenção de elevadores, segurança pública, entre outros.

O § 2º do art. 57 da Lei de Licitações Públicas veda a realização de contratos administrativos com prazo de vigência indeterminado. Temos aí, portanto, a regra geral que norteia a duração desses contratos, ou seja, o prazo é sempre determinado, extinguindo-se com o seu termo final. No entanto, surgem, então, duas situações concretas: os contratos que se exaurem com a realização do objeto contratado e aqueles que foram executados dentro do prazo delimitado previamente.

### DISTINÇÕES ENTRE OS CONTRATOS QUE SE EXTINGUEM PELA CONCLUSÃO DE SEU OBJETO OU PELA EXPIRAÇÃO DE SUA VIGÊNCIA

Quanto às distinções entre os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto ou pela expiração do prazo estabelecido para a sua execução, MEIRELLES, Hely Lopes, em seu livro “Licitação e contrato administrativo”. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 197, nos apresenta da seguinte forma:

a) contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto: o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais;

b) contratos que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado e, assim sendo, expirado, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado.

Nesse caso, concluímos que o adimplemento dos contratos administrativos poderá ocorrer de duas formas: com a obtenção do objeto que se materializa devidamente conclusivo dentro do prazo delimitado e estabelecido nas cláusulas contratuais, tendo como exemplo os contratos de obras e de determinados serviços e, ainda, aqueles que levam em conta somente o seu prazo de vigência, isto é, a delimitação do tempo é que importa como fator de sua execução.

## OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA NA PRORROGAÇÃO E NA RENOVAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Também é interessante enfatizar que o contrato poderá ser prorrogado antes de qualquer desses termos de extinção (objeto concluso no prazo delimitado ou vigência expirada do contrato), nos moldes do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Para isso, no entanto, há de se configurar o caráter contínuo da prestação e imprescindivelmente que tenha sido prevista a prorrogação no edital da respectiva licitação.

Tratando-se de renovação do contrato inicial com base no citado inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses, JUSTEN FILHO, Marçal, ob. cit. p. 506, nos questiona e nos alerta quanto à obrigatoriedade de se observar o prazo estabelecido na norma:

“É obrigatório respeitar, na renovação, o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a ‘iguais’. Seria um contrassenso impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico. Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Isso não significa autorizar o desvio de poder. Não se admitirá que a Administração fixe períodos diminutos para a renovação, ameaçando o contratado que não for simpático.

.....  
Ora, qual o impedimento lógico-jurídico a que a Administração contrate por três meses e, no início do exercício orçamentário posterior, promova a renovação por doze meses? Nenhum princípio ou dispositivo legal seria sacrificado. O único obstáculo é a redação literal do art. 57, inc. II”.

Uma interpretação apressada e puramente literal da norma do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 pode nos levar ao erro e, no caso concreto, à infringência dos princípios constitucionais da economicidade e eficiência. É necessário, portanto, que se busque uma prorrogação contratual que, de fato, atenda à real e efetiva necessidade do interesse público.

Os ensinamentos de TORRES PEREIRA JÚNIOR, Jessé. Comentários à lei de licitações e contratações. 6ª ed. Renovar, 2003. p. 593, alerta-nos que, para a utilização da prorrogabilidade, é necessário que o requisito de vinculação dessa prorrogação seja implementado em conjunto com a obtenção de preço e condições mais vantajosas para a Administração. Deve-se, pois, ser providenciado o termo de prorrogação antes do termo final do contrato original em vigor, de modo a prevenir a descontinuidade da prestação de serviços contratados.

Nessa direção, MEIRELES, Hely Lopes. Licitação e contratos administrativos. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 226, esclarece que, uma vez expirada a cláusula de vigência contratual avençada entre as partes, o próprio contrato estará extinto. Consequentemente, contrato extinto não se prorroga nem se renova; deve ser refeito e formalizado em novo instrumento para dar continuidade à prestação de serviços ou ao fornecimento do bem, observados os mandamentos da norma legal.

O Tribunal de Contas da União, nessa esteira de raciocínio, conforme os termos da Decisão nº 25/2000, Plenário, admitiu a contratação de serviços contínuos pelo prazo de 60 (sessenta) meses, concluindo, no Acórdão nº 740/2004, pela necessidade de que a Administração Pública comprove que a prorrogação é, de fato, mais vantajosa:

“[...] no caso de prorrogação de serviços de execução continuada, instruir os processos administrativos comprovando que a prorrogação é mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93”.

O mesmo Tribunal enfatiza que não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência, uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo, conforme estampado na Decisão nº 451/2000, Plenário, tendo como relator o Ministro Humberto Guimarães Souto, publicada no Diário Oficial da União de 13 de junho de 2000.

Outro ponto a discutir é acerca do planejamento minucioso da necessidade e da motivação correta dos fatos de modo a evitar que Administração deflagre um novo procedimento licitatório e, com isso, produza custos mais elevados com relação ao contrato em vigor.

## NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Feitas essas digressões, passa-se a discorrer sobre a necessidade de existência dos recursos orçamentários consignados no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na própria Lei Orçamentária Anual, reservados à contratação original, cuja vigência ultrapassar um exercício financeiro. É essencial, pois, que seja feita a demonstração desses recursos para cumprimento da exigência da regra da prorrogabilidade. Aliás, a previsibilidade da existência de recursos orçamentários é exigência do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Novamente JUSTEN FILHO, Marçal, ob. cit. p. 504, tem o entendimento de que:

“[...] um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro”.

Para a execução do contrato administrativo de serviços a serem executados de forma contínua, consideram-se as dotações consignadas no orçamento do exercício financeiro em que o mesmo se inicia, bem como nos subsequentes, até o seu adimplemento.

A vigência dos créditos orçamentários inicia-se em 1º de janeiro e finda em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, isto é, coincide com a vigência do ano civil, como preconiza o art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A demonstração da realização da despesa decorrente desses contratos administrativos no exercício financeiro correspondente exterioriza-se pelo empenho da despesa (art. 35, inc. II, da Lei nº 4.320/64), observando-se as dotações consignadas na lei orçamentária anual vigente naquele período.

Porém, para o empenhamento das despesas relacionadas com a prorrogação desses contratos, é necessário que neles esteja indicada a previsão e a consignação na lei orçamentária correspondente ao período dessa prorrogação, de forma a conferir a garantia ao processo.

### **REPERCUSSÕES DAS CONTRATAÇÕES FUNDAMENTADAS NO ART. 57, II, E O LIMITE DE 25% DO ART. 65, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93**

Quanto às repercussões das contratações fundamentadas no art. 57, II, e o limite de 25% do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o valor contratual deverá coincidir com a soma de todas as prorrogações existentes. Portanto, esse limite percentual será calculado sobre o objeto inicialmente contratado e ampliado por força das prorrogações ou do somatório dos valores totais das prorrogações, com as atualizações ou revisões.

O contrato administrativo, ao ser renovado, produzirá o efeito de ampliação do objeto pactuado originalmente ou elevação do valor inicial do contrato a ser pago pela Administração Pública ao contratado, que serviu de parâmetro para a determinação da modalidade de licitação que o precedeu. É importante, pois, não olvidar que a Administração Pública está autorizada a processar essas alterações; no entanto, sem desvincular-se das normas da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme Apelação Cível nº 738.214-51-00:

“[...] as modificações não podem em princípio exceder a 25% do valor inicial atualizado do contrato, nem implicar em desfiguração significativa do seu objeto, para não violentar os objetivos da licitação, sobretudo de obtenção de melhor preço e melhores condições para o objeto licitado”.

Conclui-se, assim, que a Administração está autorizada a utilizar o acréscimo permitido no curso da vigência contratual estendida, em casos de excepcionalidades, desde que com suporte na devida autorização da autoridade superior competente e cujo contrato original contemple a cláusula de prorrogação. Também se deve observar o princípio da motivação do ato com a apresentação das justificativas fundamentadas e pertinentes, atender ao interesse público, aos limites disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal e à disponibilidade orçamentária de cada período de execução.

Nessa linha de pensamento, o Tribunal de Contas da União, como se depreende da orientação do Processo nº TC 012.170/2003-8, 2ª Câmara, Acórdão nº 892/2005, publicado no Diário Oficial de União em 15 de junho de 2005, p. 99, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, aduziu:

“[...] que somente prorrogue os contratos de prestação de serviços executados de forma contínua com base no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, em casos de excepcionalidades devidamente justificadas nos processos e mediante autorização da autoridade superior; que somente prorrogue contrato que contenha cláusula prevendo a possibilidade de prorrogação, em conformidade com o art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993”.

O mesmo órgão de controle externo, conforme Decisão nº 1.136/2002, relativa à Sessão Plenária de 4 de setembro de 2002, da relatoria do Ministro Iram Saraiva, publicada no Diário Oficial da União de 13 de setembro do mesmo ano, entendeu que são continuados os serviços que podem ser prorrogados por se caracterizarem auxiliares e necessários às atividades da Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção, se for registrada, ocasionará o comprometimento da continuidade de suas atividades e, ainda, há necessidade de que a contratação se estenda por mais de um exercício financeiro.

Também nesse sentido se posiciona doutrina, como se observa em GASPARINI, Diógenes, trabalho publicado sob o título “Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado” na Revista Diálogo Jurídico. Salvador, Bahia, nº 14, jun./ago. 2002, p. 2:

"[...] serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometimento do interesse público".

## CONCLUSÃO

O contrato de prestação de serviços executado de forma continuada com base na Constituição da República, na legislação infraconstitucional, na doutrina e jurisprudência dominante, poderá ser prorrogado por período inferior ou superior àquele prazo pactuado inicialmente antes do seu término, desde que, no caso concreto, não se vislumbre infringência aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

É necessário, também, que se alcance com a prorrogação contratual o atendimento efetivo da necessidade do interesse público, cuja execução a Administração não pode dispensar, sob pena de entabular o comprometimento do interesse da sociedade.

Destaca-se, ainda, que, para a prorrogação dos contratos, é necessário que sejam evidenciados:

a) a característica de que o serviço é, de fato, especial, ou a demanda é imprevisível, e não pode sofrer interrupção na prestação durante a sua execução, sob pena de causar prejuízos à Administração e à sociedade,

b) a prestação de serviços executados de forma contínua se refere a casos de excepcionalidades devidamente justificadas nos processos e mediante a autorização da autoridade superior, observando-se a cláusula contratual prevendo a possibilidade de prorrogação, conforme inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

c) a prorrogação contratual em conjunto com a obtenção de preço e condições é mais vantajosa para a Administração e desde que não se trate de prorrogação de contrato já extinto, uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo;

d) a previsão de cláusula nesse sentido no edital do respectivo processo licitatório que o originou;

e) o cumprimento das normas das Leis nºs 4.320/64 e 8.666/96 e, ainda, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os arts. 15, 16 e 17;

f) a identificação da disponibilidade orçamentária de cada período de execução legalmente prevista no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual (PPA, LDO e LOA).

Também é possível a prorrogação do contrato de prestação de serviços executado de forma contínua com o acréscimo de até 25% (vinte e cinco por cento), conforme § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, sobre o seu objeto/valor total, desde que demonstrada a motivação por parte da Administração, justificando a alteração contratual. É necessário, ainda, evidenciar que o acréscimo legal aplicado ao contrato se revele mais vantajoso para a Administração Pública.

---

\* Contador, auditor, advogado, auditor independente, especialista em Controle Externo na Administração Pública Contemporânea e em Poder Legislativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, articulista e colaborador do BEAP

---

BOCO9357---WIN

#CO9362#

[VOLTAR](#)

## AGRAVO DE INSTRUMENTO - AGENTES POLÍTICOS - SUBSÍDIOS - MAJORAÇÃO APÓS AS ELEIÇÕES - INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO

1. Inexiste no âmbito constitucional a exigência de que a fixação dos subsídios dos Vereadores, dos Prefeitos e dos Vice-Prefeitos ocorra antes das eleições, pois o Constituinte Originário se restringiu a consignar a obrigatoriedade de que a definição se dê em cada legislatura para vigorar na subsequente.

2. Agravo de instrumento a que se nega seguimento.

**AGRAVO DE INSTRUMENTO CV Nº 1.0223.13.000800-4/001 - Comarca de ...**

Agravante: ...

Agravado(s): Município de ... e outro(s) ... ..

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. CORRÊA JUNIOR

relator

VOTO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito ativo, interposto por ... contra a decisão proferida pelo MM. Juiz de Direito Núbio de Oliveira Parreiras, da Vara de Fazenda Pública e Autarquias da comarca de ..., que, nos autos da ação popular ajuizada em face de MUNICÍPIO DE ... E OUTROS, indeferiu a antecipação de tutela pleiteada, ao fundamento de que o aumento dos subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários e vereadores encontra-se em consonância com as disposições contidas na Constituição da República.

Alega o agravante que "anterioridade" não significa a permissão para, mediante lei, aumentar os subsídios até o fim da legislatura, mas até o dia anterior ao das eleições.

Aduz a violação aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, na medida em que os agentes políticos reeleitos majoraram os seus próprios subsídios, legislando, pois, em causa própria.

Pugna pela concessão da antecipação dos efeitos da tutela recursal, para que seja determinada "a suspensão do pagamento do subsídio corrigido ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores beneficiados pelas Leis Municipais nº 7.631 e 7.632".

Decisão que recebeu o recurso apenas em seu efeito devolutivo às f. 129/131.

Juntada de petição pelo agravante às f. 165/166.

Informação prestada pelo Magistrado a quo à f. 169, comunicando a manutenção da decisão agravada.

Contraminutas acostadas às fls. 186/196, 198/205, 207/214, 216/223, 225/232, 235/243, 245/253, 255/263, 265/273, 275/283, 285/293, 295/303, 305/313, 315/323, 325/333, 335/363, 365/373, 375/383 e 392/401.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça exarado às fls. 408/414, opinando pelo provimento do presente recurso.

É o relatório.

Cuidam os autos de ação popular ajuizada pelo ora agravante, pretendendo o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 7.631 e 7.632, aprovadas no dia 27 de dezembro de 2012, por meio das quais foram majorados os subsídios do Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais.

Alega, em síntese, que a aprovação das Leis Municipais supracitadas malfez o princípio da anterioridade previsto no artigo 29, V e VI, da Constituição da República, e artigo 179, da Constituição do Estado de Minas Gerais, na medida em que ocorrida após a ciência do resultado das eleições municipais, de modo que os agentes políticos legislaram em causa própria.

Cinge-se, pois, a vexata quaestio em se verificar a constitucionalidade da majoração dos subsídios dos agentes políticos do Município de ..., notadamente do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, ocorrida mediante lei aprovada após as eleições relativas ao mandato de 2013 a 2016.

Pois bem.

A Constituição da República, no que tange à matéria sub examine, preceitua no artigo 29, V e VII, *in verbis*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, §4º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I.

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

(...)

Extrai-se, pois, dos dispositivos retrotranscritos que inexistente no âmbito constitucional a exigência de que a fixação dos subsídios dos Vereadores e, tampouco, dos Prefeitos ocorra antes das eleições. Pelo contrário, o Constituinte Originário se restringiu a consignar a obrigatoriedade de que os vencimentos sejam fixados em cada legislatura, para vigorar na subsequente.

No caso em apreço, depreende-se do contexto probatório dos autos que as Leis Municipais impugnadas tratam da fixação de novos subsídios para os Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais do Município de ... para o quadriênio 2013/2016.

Aludidas leis foram aprovadas no interregno entre as eleições e o início do novo quadriênio, no qual vigorarão os subsídios fixados, consoante se verifica em fls. 43-44.

Com efeito, confrontando os elementos trazidos aos autos com o aludido dispositivo constitucional, não vislumbro o alegado vício de inconstitucionalidade da Lei Municipal que majorou a remuneração dos edis e do prefeito, na medida em que, repise-se, não se depreende da Carta Política qualquer óbice no sentido de que os vencimentos dos agentes políticos sejam majorados após as eleições.

Ademais, há Incidente de Inconstitucionalidade julgado pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, mais recente do que o trazido aos autos pelo agravante, em que foi desacolhida a inconstitucionalidade em caso semelhante. Veja-se:

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 018/96 DO MUNICÍPIO DE PRATA. SUBSÍDIO DE VEREADORES. VOTAÇÃO ANTERIOR AO NOVO QUADRIÊNIO. O ato inquinado deve ser confrontado com o texto da própria Constituição. Inexistindo no texto constitucional a exigência de que se faça ou fixe os subsídios dos agentes políticos antes ou depois das eleições, mas somente de que a fixação ocorra antes do início da legislatura para a qual vão vigor os subsídios fixados, caso dos autos, não há que se falar em inconstitucionalidade.” (Arg Inconstitucionalidade 1.0528.07.004002-7/002, Rel. Des.(a) Francisco Kupidowski, CORTE SUPERIOR, julgamento em 09.02.2011, publicação da súmula em 15.04.2011)

Noutro giro, ainda que se admita que a mens legis do dispositivo constitucional em comento, à luz do invocado princípio da moralidade, refere-se à vedação de que o agente político majore seus próprios subsídios, a meu sentir, ainda assim melhor sorte não socorre ao agravante.

Isso porque, do cotejo detido dos autos, notadamente das reportagens jornalísticas carreadas pelo próprio agravante, verifico que doze dos dezessete vereadores de ... não exerceram mandato na legislatura anterior na Câmara Municipal. (f.87):

Sobre a nova composição da mesa diretora, o prefeito Vladimir Azevedo (PSDB), afirmou que ele está diante de uma renovação da Câmara Municipal, sendo que 12 dos 17 são novatos.

Com efeito, ante a renovação na Câmara Municipal de 70% (setenta por cento) dos edis, não me parece razoável entender que os vereadores legislaram em benefício próprio, visando a interesses particulares. Nessa esteira, não há de falar-se que o princípio da moralidade restou malferido, como pretende fazer crer o agravante.

### CONCLUSÃO

Com base em tais considerações, nego provimento ao recurso.

Sem custas, na forma do artigo 5º, LXXIII, da CR/88.

É como voto.

DES. EDILSON FERNANDES - De acordo com o Relator.

DES. ANTÔNIO SÉRVULO - De acordo com o Relator.

Súmula - "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO"

BOCO9362---WIN/INTER

#CO9358#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - REPASSE DO EXECUTIVO À CÂMARA MUNICIPAL

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Consulente, no uso de seu direito a esta Consultoria Especializada, formula a consulta abaixo, que analisamos, fornecendo o nosso parecer.

### A CONSULTA

Indaga a consulente quais receitas tributárias e transferências efetivamente devem servir de base de cálculo do repasse à Câmara Municipal, e se o Município deve seguir o limite de despesas totais com o Poder Legislativo estabelecido pelo art. 29-A da CR/88 ou o valor estipulado na Lei Orçamentária Anual (LOA).

### NOSSA ANÁLISE E PARECER

No que se refere ao 1º item, temos que o art. 29-A da CR/88 estabelece o limite de despesa do legislativo municipal para o exercício financeiro seguinte, com base nas receitas e transferências referendadas no caput. O disposto na citada norma legal, segundo a qual deve conter na base de cálculo do repasse às Câmaras as transferências previstas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da CR/88, e as receitas advindas de tributos, gênero do qual os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria são as espécies. Na formação do limite salientado no art. 29-A, inserem-se todos os tributos que são permitidos ao Município instituir, inclusive os previstos nos arts. 149, § 1º e 149-A, conforme disposto nos arts. 30 e 156 da CR/88. Os percentuais máximos de limites para as despesas do legislativo se referem ao efetivamente arrecadado no exercício anterior, dados esses que devem constar na prestação de contas municipal emitida pelos municípios ao TCE, no quadro denominado "Arrecadação Municipal conforme art. 29-A da Constituição Federal", nos termos da INTC 08/08. Em resposta à indagação contida no 2º item, temos que os "percentuais estabelecidos pelos incisos do caput do dispositivo são valores máximos a serem repassados às Câmaras Municipais (excluídas as despesas com inativos), podendo a LOA prever repasse em montante inferior ao estabelecido na Constituição, mas não superior. Entendemos, assim, que se a LOA superestimou a receita para o presente exercício, em comparação à efetivamente arrecadada no exercício anterior, que serve de base para aplicação do percentual limite de despesas com o legislativo, deve ser o valor daí apurado rigorosamente observado. Entretanto, se a receita foi subestimada na LOA, em comparação à efetivamente arrecadada no exercício anterior, e, em consequência, foram estabelecidos valores de repasse ao Poder Legislativo inferiores ao teto constitucional, devem, então, ser cumpridos os limites estabelecidos na própria LOA. A lei orçamentária não pode trazer elevação dos limites constitucionais de repasse para as câmaras, mas gerar, na prática, uma redução nos repasses ao Poder Legislativo face à receita base, que deve ser respeitada, levando sempre em consideração o teto constitucional. O limite das despesas totais da Câmara é aquele imposto no art. 29-A da CR/88, devendo tal parâmetro ser observado no processo de elaboração e de aprovação da LOA, sendo vedado ao Poder Legislativo majorá-lo. Temos, ainda, que o art. 29-A, § 2º, I a III, da CR/88 prevê como crime de responsabilidade do Prefeito o repasse ao Legislativo em desacordo às normas jurídicas vigentes, por ferir a autonomia e independência do Poder.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9358---WIN

#CO9359#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

CONSULENTE : Câmara Municipal  
CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Câmara Municipal, no uso de seu direito junto a esta Consultoria Especializada, faz a consulta abaixo, que transcrevemos, fornecendo o nosso parecer.

### A CONSULTA

A Consulente indaga o que vêm a ser efetivamente e quais são os principais aspectos do princípio da eficiência.

### NOSSA ANÁLISE E PARECER

Esse é o mais novo princípio constitucional expresso relativo ao Direito Administrativo. O princípio foi acrescentado aos anteriores, no caput do art. 37 da CF, pela EC 19/98, Emenda que ficou conhecida como Reforma Administrativa.

Na obra atualizada de Hely Lopes Meirelles, encontramos referência ao princípio como o que impõe a todo agente público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Para a professora Maria Sylvia Di Pietro, o princípio apresenta dois aspectos:

- a) relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de se obterem os melhores resultados;
- b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

O objetivo do princípio é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia.

A ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade. Visa-se a atingir objetos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, o qual deve tutelar.

O constitucionalista Alexandre de Moraes define o princípio como o que “impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.

A positivação deste princípio permite afirmarmos parcialmente superada a doutrina anteriormente perfilhada por nossos tribunais, segundo a qual, relativamente aos atos discricionários, não se admitia perquirição judicial sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, cabendo somente a análise quanto à sua legalidade.

Eficiência tem como corolário a boa qualidade. A partir da positivação deste princípio como norte da atividade administrativa, a sociedade passa a dispor de base jurídica expressa para cobrar a efetividade do exercício de direitos sociais, como a educação, a saúde e outros, os quais têm que ser garantidos pelo Estado com qualidade ao menos satisfatória. Pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por seus delegatários.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9359---WIN

#CO9360#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - COMPETÊNCIA PARA ESTABELECIMENTO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

CONSULENTE : Câmara Municipal  
CONSULTOR : Laurito Marques de Oliveira

### INTROITO

A Câmara Municipal, no direito de uso como assinante do nosso Boletim, faz consulta acerca da competência para o estabelecimento de horário de seu funcionamento, que transcrevemos, fornecendo nosso parecer.

### O TEOR DA CONSULTA

“Tendo em vista não constar do Estatuto deste Município o horário de trabalho de seus funcionários, tem a presente consulta o objetivo de verificar a possibilidade jurídica e legal de a Mesa Diretora estabelecer, através de Resolução, o horário de funcionamento desta Casa Legislativa. Acompanha, para análise, cópia de parte referente às atribuições da Mesa, de nossa Lei Orgânica.”

### NOSSA ANÁLISE

A Câmara Municipal, representando o Poder Legislativo Municipal, tem competência constitucional para estabelecer o horário de funcionamento de seus trabalhos. A Constituição Federal dispõe, no art. 2º, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Analogicamente, se aplica o mesmo dispositivo ao município, como ente federativo, aos seus poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal dispõe, no art. 51, IV, que compete privativamente à Câmara dos Deputados dispor sobre seu funcionamento, o que, também, por analogia, se aplica ao Legislativo municipal.

A doutrina interpreta da mesma forma com o que escreve o ilustre professor Hely Lopes Meirelles: “No Poder Legislativo, a criação, a transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções cabe à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, respectivamente, que podem, no âmbito de sua competência privativa, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, arts. 51, IV e 52 XIII)”. (grifo nosso).

## NOSSO PARECER

Diante de exposto e analisado, somos de parecer que é de competência exclusiva da Câmara Municipal, via Mesa Diretora, em face de suas atribuições estabelecidas no regime interno, a fixação do horário de seu funcionamento.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9360---WIN

#CO9361#

[VOLTAR](#)

## CONSULTORIAS ESPECIALIZADAS

### INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - DECISÃO DO TJMG

O Órgão Especial julgou procedente, à unanimidade, ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo prefeito municipal de ... em face da Lei nº 2.049/2012, de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê a inclusão do ensino da Música na grade curricular das escolas do Município. O Relator, Des. Bitencourt Marcondes, argumentou que a lei impugnada dispôs sobre a organização administrativa e o funcionamento da Secretaria Municipal de Ensino, órgão integrante do Poder Executivo municipal. Dessa forma, incorreu em vício de iniciativa, por abordar matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Além disso, ressaltou que a referida lei, ao determinar que a disciplina seja ministrada por professores com formação específica na área, importou na necessidade de criação de novos cargos no âmbito do magistério municipal, gerando aumento de despesas. Assim, concluiu que houve invasão da esfera de competência do Poder Executivo e ofensa ao princípio da separação dos Poderes, sendo patente a existência de vício de inconstitucionalidade. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.12.095357-5/000, Rel. Des. Bitencourt Marcondes, DJe disponibilizado em 22.10.2013). Boletim de Jurisprudência do TJMG.

### CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

A previsão constitucional de contratação temporária em hipóteses de excepcional interesse público não se aplica a cargos de carreira, cujo caráter é permanente. Nesse caso, somente poderá ocorrer a contratação se não for possível a substituição do servidor efetivo por outro do quadro da instituição sem prejuízo do serviço público. Também são inconstitucionais dispositivos que preveem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, o que ofende os princípios da acessibilidade e do concurso público estampados na Constituição do Brasil. Dispositivo que prevê indenização ao contratado em caso de encerramento do contrato antes do prazo estipulado é inconstitucional, por dar margem a enriquecimento sem causa, o que viola o princípio da legalidade (art. 13 da CE/MG).

### REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS IMÓVEIS POR MUNICÍPIOS

Não há vedação para a compra de terreno e para a construção de sede própria, tanto pelo Poder Executivo Municipal, quanto pela Câmara Municipal, desde que tal despesa esteja vinculada a programa governamental inserto no Plano Plurianual (PPA) e também prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Há necessidade de dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual (LOA) e do cumprimento das exigências da Lei de Licitações, além da observância ao limite constitucional estabelecido no art. 29-A da CR/88. O registro de propriedade de um bem público não poderá ser feito em nome de órgãos despersonalizados, como são a Prefeitura e a Câmara, mas tão somente em nome da pessoa jurídica de direito público correspondente, no caso, do Município, necessária a formalização da aquisição de bem imóvel por meio de escritura pública, bem como a imprescindibilidade da posterior transcrição no Cartório de Registro de Imóveis. Em regra, a aquisição de imóvel pela Câmara e pelo Executivo Municipal opera-se por meio de desapropriação, mas, caso seja feita a opção por contrato de compra e venda, o administrador deverá atentar para os requisitos da lei civil (bem, preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica de iniciativa do Poder Executivo, demonstração do interesse público, observância do devido procedimento licitatório, ressalvada, neste último requisito, a hipótese do inc. X do art. 24 da Lei de Licitações). Existe a possibilidade de revisão do PPA, sendo viável a inclusão, nessa revisão, de eventual construção ou aquisição de bem imóvel pelo Município não prevista inicialmente no Plano, de forma a evitar o "engessamento" da Administração.

BOCO9361---WIN

“O entusiasmo é a maior força da alma. Conserva-o e nunca te faltará poder para conseguires o que desejas”.

Napoleon Hill