



M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

MAIO/2022 - 3º DECÊNIO - Nº 1145 - ANO 32

BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

ÍNDICE

PARCERIA PÚBLICO - PRIVADAS - REGINA BEATRIZ DOS REIS ----- PÁG. 135

PRIMEIRA CÂMARA - DESPESAS IRREGULARES COMETIDAS POR CÂMARA MUNICIPAL IMPLICAM EM RESSARCIMENTO E MULTA AOS RESPONSÁVEIS ----- PÁG. 139

NÃO É POSSÍVEL A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL, SEM INCIDÊNCIA DE FATOR PREVIDENCIÁRIO, TENDO COMO BASE A ÚLTIMA REMUNERAÇÃO, NOS MOLDES DO ART. 40 DA CF/1988 C/C ART. 6º DA EC 41/2003 ----- PÁG. 139

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CONTABILIDADE - LOA - LEGISLATIVO MUNICIPAL - ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL E SUPLEMENTAR ----- PÁG. 140

ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS - CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - DISPOSIÇÃO - ALTERAÇÕES. (LEI Nº 14.341/2022) ----- PÁG. 141

PARCERIA PÚBLICO - PRIVADAS

REGINA BEATRIZ DOS REIS*

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, podemos estabelecer que o marco para instituição das regras para a Parceria Público-Privada foi a publicação no Diário Oficial de 31 de dezembro de 2004 da Lei nº 11.079, sobre a qual passaremos a tecer algumas considerações contextuais.

ZYMLER e ALMEIDA (2005) apresentam, em caráter preliminar, alguns aspectos genéricos da Lei Federal:

"a) além de regras gerais, ela contém disposições aplicáveis exclusivamente à União, as quais estão contidas em seu capítulo VI;

b) o legislador teve a preocupação de separar nitidamente as normas nacionais das federais, o que não foi feito, por exemplo, quando da elaboração da Lei nº 8.666/93. Assim sendo, houve um avanço na técnica legislativa empregada na redação da lei das PPP, o qual contribuirá para reduzir as controvérsias suscitadas quando da aplicação desse dispositivo legal.

c) como se verá no momento oportuno, algumas normas nacionais poderão ter sua constitucionalidade questionada, tendo em vista que, aparentemente, pode ter havido uma usurpação da competência legislativa dos Estados e dos Municípios, o que configura uma violação do pacto federativo." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p.247)

O artigo 1º da lei transcreve quase textual do artigo 1º da Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos, definindo instituir normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo 2º conceitua "Parceria Público-Privada" como contrato administrativo de concessão, tornando-a, portanto, uma quarta forma de delegação da prestação de serviços públicos a particulares, uma vez que no direito brasileiro encontramos a "concessão de serviço público" (denominada pela lei de "concessão comum"), a "concessão de serviço público precedida de obra pública", e a "permissão de serviço público".

O artigo 2º trata ainda das "modalidades" de parceria público-privada já comentadas em tópico anterior: **concessão patrocinada**, que é a concessão que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e **concessão administrativa**, que é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

O parágrafo quarto veda a celebração deste tipo de contrato em virtude de seu valor (inciso I), de seu prazo (inciso II) e de seu objeto (inciso III).

A previsão do inciso III estabelece que contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública não configuram concessão e, portanto, não estão abrangidos pela lei.

No artigo 4º, a possibilidade de delegação de atividades típicas de Estado a particulares, reforça a diretriz constitucional constante do art. 247 da carta magna.

Dentro no rol de cláusulas essenciais do contrato (artigo 5º), releva a previsão de prazo não inferior a cinco e não superior a trinta e cinco anos (incluída eventual prorrogação).

O parágrafo segundo do artigo 5º (inciso I) introduz o conceito de **sociedade de propósito específico**, que vem disciplinada no artigo 9º como a pessoa jurídica que deverá ser constituída antes da celebração do contrato, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

"exigência de constituição de sociedade de propósito específico - SPE pelo licitante vencedor, a qual ficará incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. A Referida SPE poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado. Em qualquer hipótese, essa sociedade deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p.283)

O parágrafo primeiro do artigo 9º condiciona a transferência do controle desse tipo de sociedade "à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995". (BRASIL, 2004a)

O parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987/95 apresenta:

"Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e,

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor."(BRASIL, 2004a.)

O artigo 5º, §2º da nova lei, ao tratar da transferência do controle da sociedade para os "financiadores" com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicará o inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou seja, o financiador (que assumirá, na prática, a parceria) não necessitará atender a qualquer exigência de capacidade técnica ou financeira necessária à assunção do serviço (nem mesmo regularidade jurídica ou fiscal).

Esses mesmos financiadores poderão ser beneficiários dos pagamentos devidos pela Administração Pública por força do contrato administrativo e terão legitimidade para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas (artigo 5º, §2º).

A Administração Pública jamais poderá ser titular da maior parte do capital votante de uma sociedade de propósito específico, por força de expressa vedação legal (artigo 9º, §4º), a não ser que a aquisição da maioria se dê como resultante do inadimplemento de compromissos mantidos com instituição financeira controlada pelo Poder Público (§5º).

O capítulo IV da lei destina-se somente à União, e prevê a criação de órgão gestor de parcerias federais, com competência para definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital, bem como apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Trata-se essencialmente de órgão pluripessoal composto por membros indicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

Esta regra se relaciona diretamente com a gestão de PPP e sobre a criação deste órgão gestor, ZYMLER e ALMEIDA esclarecem:

"A implantação eficaz das PPP demanda a elaboração de uma estrutura contratual complexa e a fixação de critérios de performance que sejam exigentes sem serem inexecutáveis, além de uma sofisticada modelagem técnica e financeira. Registre-se, ainda, que, mesmo antes da elaboração do edital, os responsáveis pela celebração das parcerias defrontam-se com uma questão extremamente relevante e complicada, qual seja: a definição de quais projetos serão prioritários. Afinal, para escolher esses projetos, deve ser levada em conta a conjugação de, pelo menos, quatro critérios: a estratégia de desenvolvimento traçado pelo Governo, a capacidade de geração de receitas de cada projeto, o interesse manifestado pelos agentes privados e o nível de desenvolvimento dos projetos em exame. Ciente disso, O Governo houve por bem criar um órgão gestor para as parcerias. Referida instituição foi prevista no art.14 da Lei 11.079/2004..." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p. 259)

O FUNDO GARANTIDOR DAS PPP - FGP

No artigo 16 consta a autorização para a União, suas autarquias e fundações públicas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias.

Tal Fundo, nos termos da Lei, será "criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, sendo a representação desta exercida por Procurador da Fazenda Nacional" (Lei nº 11.079/2004, artigo 17, §2º, c.c. artigo 10, inciso V, do Decreto-lei nº 147/1967).

A lei, ao cuidar das garantias a serem prestadas pelo "FGP" aos seus cotistas, na proporção dos valores de seus aportes (art. 18), autorizou (inciso II) o penhor de móveis ou direitos *sem transferência da posse antes da execução da garantia*.

Faculta a lei à constituição de "patrimônio de afetação" (artigo 21, c.c. artigo 18, §1º, VI), segregando-se parcela do fundo e afetando à garantia de uma determinada dívida.

Sobre o FGP, ZYMLER e ALMEIDA (2005) esclarecem:

" com o intuito de garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude da celebração de PPP, a lei sob comento prevê a instituição do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, o qual contará com recursos da União e de suas autarquias e fundações públicas, no valor total de até R\$6 bilhões.

O referido fundo terá natureza privada, não possuirá personalidade jurídica e seu patrimônio será separado daquele pertencente aos quotistas. ... O Fundo ora sob comento pode adquirir direitos e contrair obrigações, de forma similar ao que acontece com o condomínio, a massa falida ou a herança jacente, os quais também não possuem personalidade jurídica." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p.244)

VANTAGENS E DESVANTAGENS

A proposição da Lei que instituiu as PPP's decorre claramente do reconhecimento por parte do próprio governo brasileiro da falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

Uma demonstração de que o governo entende a instituição das PPP's como uma saída coerente para o crescimento do país, o Plano Plurianual - PPA prevê a necessidade de investimentos de cerca de 21,7% do PIB - Produto Interno Bruto, até 2007.

A realidade do país é essencial para que se tenha uma perspectiva segura do sucesso de utilização das Parcerias Público privadas.

A primeira se refere à confiança do empreendedor privado nas atitudes e valores dos governantes, uma vez que esta confiança está intimamente ligada à percepção do risco do negócio.

"No entanto, a história política brasileira é marcada por instabilidades e mudanças significativas no Poder, com reflexos nas prioridades assumidas por um determinado governo. Isso leva qualquer um a concluir que um período de 30 anos está eivado de riscos, pois as agendas públicas são projetos de governos e não de Estado. Além disso, tais agendas correm sempre o risco de serem ardilosamente manipuladas pelas tecnoburocracias que constituem a máquina administrativa, como se viu no "paradoxo do voto". O poder do príncipe (e da burocracia estatal) sobrepõe-se ao Estado, sua vontade justa ou não pode levar a quebra de contratos legítimos." (POLTRONIERI, 2005)

Uma outra preocupação são os altos níveis de corrupção do país que ocupa a 47ª posição entre 125 países.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000 representou um avanço ao aumentar o controle e o monitoramento dos gastos públicos, mas ainda a muito o que fazer, em especial com relação à conscientização dos políticos e servidores públicos brasileiros.

A corrupção deve ser combatida, de forma sistemática, em todas as esferas administrativas brasileiras, pois ela abala qualquer confiança para parcerias e torna muito expensivo os gastos no setor público, seja pela cobrança de propinas de intermediação, facilitação, preferência, agilização, etc., anulando todo o ganho de eficiência produtiva almejada.

Outra preocupação se refere à cultura dos políticos brasileiros para a definição de prioridades ou seja, como alguns projetos serão politicamente mais populares que outros, os governos poderão tratar projetos de maneira diferente em para auferir ganhos eleitorais ou em épocas de crise (controle inflacionário, por exemplo), afrontando a agenda pública e os compromissos firmados.

Numa relação negocial de parceria entre a Administração Pública e o setor privado os aspectos dos modelos administrativos não podem ser ignorados quando do estabelecimento de contratos e da organização da dinâmica da prestação de serviços contratada.

Segundo ZYMLER e ALMEIDA (2005), pode-se dizer que os riscos relacionados com as parcerias são:

- a) risco político, englobando tanto o risco soberano quanto o denominado "fato príncipe";
- b) risco ambiental, que especialmente no setor de infra-estrutura assume grande relevância;
- c) risco regulatório, envolvendo não só as regras positivadas como também a forma como elas são interpretadas e aplicadas;
- d) risco contratual, devendo ser levada na devida conta a complexidade das avenças que serão celebradas no âmbito das PPP;
- e) risco de inadimplemento decorrente de erros de projeto ou de execução, especialmente no que concerne à avaliação prévia da viabilidade econômico-financeira da parceria, ou da eventual imposição por parte do poder público de alterações contratuais unilaterais." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p.270)

Como se sabe, a Administração Pública brasileira pauta suas ações orientada por princípios básicos à luz do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam:

- Legalidade: o administrador deve realizar o que é previsto em lei;
- Impessoalidade: sua atuação deve pautar-se pelo atendimento impessoal, neutro;
- Moralidade: a atividade administrativa deve atender a um só tempo à lei, à moral; à equidade e aos deveres da boa administração;
- Publicidade: é obrigatório e cogente divulgar e fornecer informações de todos os atos da Administração, interna ou externamente; e
- Eficiência: que impõe que o administrador adote critérios profissionais que assegurem o melhor resultado possível, inclusive na organização da entidade em que atua.

Caracterizada a violação de qualquer princípio básico da Administração estarão nulos todos os atos praticados.

É claro que não interessa, à iniciativa privada, a assunção de obrigações que engessem sua capacidade de reagir, cortando custos, investindo em tecnologias, mudando equipes e procedimentos, pautando-se pela máxima informalidade não desagregadora.

A proposição, seleção, contratação e supervisão dos projetos devem ter normas detalhadas e bem definidas para garantir e harmonizar dois direitos aparentemente contraditórios, quais sejam, a obrigação-direito "publicidade" e o direito-obrigação de não revelação de informações confidenciais, de extrema importância no mundo empresarial.

Para que o empreendedor privado possa apresentar propostas originais e criativas, sem a garantia de contratação (uma vez que para a consecução de um contrato de parceria não será dispensável o processo licitatório), haverá que se criar instrumentos procedimentais que padronizem a extensão e profundidade das propostas, sem revelar segredos tecnológicos ou diferenciais competitivos. A publicidade obrigatória pode inibir a criatividade das propostas e afetar a qualidade da seleção de alternativas de projetos mais eficientes e eficazes.

Há como enumerar algumas vantagens das PPP's. A primeira delas é a de viabilizar um volume de investimentos superior ao que seria possível com mecanismos tradicionais. Assim, um projeto que não é de todo economicamente auto-sustentável, se torna possível conjugando recursos públicos com recursos privados.

Há também o entendimento de que as PPP's devem significar efetivamente mais investimentos uma vez que elas são implementadas em uma área em que não se teria investimento privado e tampouco investimento público.

Outro benefício que pode ser alcançado está relacionado com o melhor uso do dinheiro público, valendo-se da eficiência do setor privado, principalmente diante de estudos que demonstram que no Brasil uma obra pública chega a custar três vezes mais do que uma obra equivalente na iniciativa privada.

Uma outra vantagem a ser conquistada é a execução mais rápida dos projetos diante da perspectiva de que como não dependem de investimentos públicos iniciais a execução será mais rápida uma vez que não estará atrelado ao contingenciamento dos gastos públicos.

Em ZYMLER e ALMEIDA (2005) constata-se que a alocação de riscos será eficiente quando produzir os seguintes efeitos principais:

- "a) incentivar o parceiro privado a disponibilizar o serviço contratado no prazo avençado, desde que sejam atingidos os parâmetros de qualidade anteriormente definidos e respeitadas as estimativas de custos;
- b) aumentar a qualidade do serviço anteriormente observada;
- c) incrementar a geração de receitas;
- d) conferir maior previsibilidade às receitas e às despesas." (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p.242)

A PPP significa uma profunda mudança nas culturas administrativa e empresarial em especial por ser radicalmente diferente dos contratos padronizados, em que o particular é mero executor de determinadas tarefas definidas pela Administração Pública.

"O parceiro contratado assume o compromisso de criar uma infra-estrutura para depois usá-la como base para vender serviços ao governo, durante um prazo determinado.

O investimento, a cargo do parceiro privado, é amortizado pela própria exploração econômica do empreendimento e/ou pela remuneração do governo.

O pagamento ao parceiro privado só ocorre após a conclusão das obras necessárias e da efetiva disponibilização do serviço, evitando qualquer desembolso público imediato.

A remuneração do contratado é uma contrapartida pela utilidade-fim que ele disponibiliza, e não uma remuneração por cada tarefa isoladamente;

A PPP visa à obtenção de máxima eficiência na aplicação de recursos públicos: o contratado assume obrigações de resultado e não apenas de meio, e tem flexibilidade na forma de execução". (MINAS GERAIS, p. 09)

Podemos concluir que existem vantagens e desvantagens na instituição das PPP's e a forma de implantação e colocação em prática das primeiras PPP's no Brasil é que comprovarão qual corrente de pensamento prevalecerá e se as mesmas serão vistas, num futuro próximo, como uma forma efetiva, eficiente e eficaz à disposição do poder público para o alcance do interesse público maior.

Em outra oportunidade pretendemos dar continuidade a estes estudos, abordando a lei das PPP's em comparação com os demais diplomas legais correlatos, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Licitações, além do Regulamento Específico do Estado de Minas Gerais.

* Contadora, Auditora, Administradora Pública.

PRIMEIRA CÂMARA**DESPESAS IRREGULARES COMETIDAS POR CÂMARA MUNICIPAL IMPLICAM EM RESSARCIMENTO E MULTA AOS RESPONSÁVEIS**

Trata-se de Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades relativas às despesas realizadas por Câmara Municipal.

No mérito, o relator, conselheiro Durval Ângelo, considerando os apontamentos feitos na petição inicial pelo Ministério Público junto ao Tribunal e pela Unidade Técnica, bem como, a documentação apresentada pela defesa, analisou os seguintes itens: a) ausência de pertinência temática entre a locação de palco e a função legislativa e ausência de demonstração de interesse público em relação a referida despesa; b) pagamento de diárias de viagem sem a discriminação das atividades desenvolvidas; c) ausência de comprovação da finalidade pública em locação de tenda; d) gastos irregulares com a aquisição de refeições para a Câmara Municipal.

Quanto à ausência de pertinência temática entre a locação de palco e a função legislativa e ausência de demonstração de interesse público em relação a referida despesa, em conformidade com o Ministério Público junto ao Tribunal, Unidade Técnica e conclusão do Processo Administrativo nº 696286, já deliberado por esta Corte de Contas, o relator não considerou a justificativa válida para afastar o apontamento, o que implicou no ressarcimento, por parte do ex-Presidente da Câmara Municipal, do valor total de R\$.1.100,00.

Com relação ao pagamento de diárias de viagem sem a discriminação das atividades desenvolvidas o relator, seguindo consonante aos entendimentos do o Ministério Público junto ao Tribunal e da Unidade Técnica, salvaguardado por entendimento deste Tribunal no voto proferido na Tomada de Contas Especial nº 737734, Segunda Câmara do dia 11.3.2010, entendeu como procedente, condenando o ex-Presidente da Câmara Municipal e a ex-Secretária da Câmara Municipal ao ressarcimento ao erário, de forma solidária, no valor de R\$ 3.550,00, devidamente corrigidos.

No que se refere ao aluguel da tenda, o relator, em conjunto com entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal e da Unidade Técnica, entendeu que o responsável, ex-Presidente da Câmara Municipal, não conseguiu demonstrar que o pagamento da despesa se coaduna com as funções administrativas da câmara municipal, razão pela qual deve ser condenado ao ressarcimento no valor de R\$ 417,52.

Por fim, quanto aos gastos irregulares com a aquisição de refeições para a Câmara Municipal, o relator, conselheiro Durval Ângelo, em consonância com o Ministério Público junto ao Tribunal e da Unidade Técnica, não restando demonstrada a regularidade da despesa, imputou ao ex-Presidente da Câmara Municipal o ressarcimento de R\$ 14.235,39.

Ao final dos apontamentos, o relator ainda aplicou multa no valor total de R\$ 1.500,00 ao ex-Presidente da Câmara Municipal pelas irregularidades discriminadas e multa no valor de R\$ 500,00 à ex-Secretária da Câmara Municipal em função do pagamento de diárias de viagem sem a discriminação das atividades desenvolvidas, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal.

O voto do relator foi aprovado, à unanimidade.

(Processo 1040757 - Representação. Rel. Cons. Durval Ângelo. Primeira Câmara. Deliberado em 13.9.2022)

BOCO9855---WIN/INTER

NÃO É POSSÍVEL A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL, SEM INCIDÊNCIA DE FATOR PREVIDENCIÁRIO, TENDO COMO BASE A ÚLTIMA REMUNERAÇÃO, NOS MOLDES DO ART. 40 DA CF/1988 C/C ART. 6º DA EC 41/2003

Trata-se de Consulta eletrônica formulada por superintendente executivo de Instituto de Previdência Municipal, nos seguintes termos:

“É possível a concessão de aposentadoria especial nos termos do art. 40, § 4º, III, da CR/1988, tendo como base a última remuneração, nos moldes do art. 40 da CR/1988 c/c art. 6º da EC 41/2003, sem incidência de fator previdenciário?”.

Preliminarmente, a Consulta foi admitida, por unanimidade. Com relação ao mérito, o relator, conselheiro substituto Telmo Passarelli abordou o art. 21, § 3º da EC nº 103/2019, ressaltando alguns pontos.

No que diz respeito às aposentadorias concedidas em razão da efetiva exposição a agentes nocivos, aplicam-se aos servidores as normas constitucionais anteriores à sua vigência, até que seja editada lei complementar tratando da matéria no âmbito de cada ente. Anteriormente à edição da EC nº 103/2019, o cálculo destes proventos tinha suas linhas gerais disciplinadas pelo art. 40, §§ 3º e 17, da CR/1988, com redação dada pela EC nº 41/2003, normativos aplicáveis às modalidades de aposentação, com exceção daquelas concedidas com base nos institutos da integralidade e paridade remuneratória.

Por se tratar de uma regra de transição, o dispositivo que garante a integralidade remuneratória deve ser interpretado de forma restritiva, recaindo somente sobre aqueles servidores "afetados pela modificação constitucional que justificou a elaboração das normas transitórias", quando cumpridos os requisitos nela elencados.

Nesse contexto, afigura-se impossível mesclar os dois institutos, uma vez que, cumprido o requisito temporal único para a obtenção da aposentadoria especial, não se cumprem os demais requisitos necessários para gozar de integralidade remuneratória, previstos na regra de transição contida no art. 6º da EC 41/2003 e, ao revés, cumpridos todos os requisitos para a concessão da integralidade, não há o que se falar em aposentadoria especial, sob pena de descaracterização da modalidade.

Sendo assim, o relator entendeu impossível a concessão de aposentadoria especial, nos termos do art. 40, § 4º, III da CR/1988 (EC nº 47/2005) ou do art. 40, § 4º-C da CR/1988 (EC nº 103/2019), com base na integralidade remuneratória prevista na regra de transição contida no art. 6º da EC nº 41/2003, tendo em vista a impossibilidade de complementação concomitantemente dos requisitos exigidos em cada um dos institutos.

O relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, destacou que o consulente questionou também sobre a incidência do fator previdenciário no cálculo do benefício proveniente da concessão de aposentadoria especial.

Dessa forma, asseverou que o referido fator foi instituído com base na Lei nº 9.876/1999, ao acrescentar o § 7º ao art. 29 da Lei nº 8.213/1991, e consiste em um índice multiplicador que leva em conta o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida do segurado, aplicando-se sobre a renda mensal inicial do benefício das aposentadorias por tempo de contribuição dos servidores abrangidos pelo Regime Geral da Previdência Social.

O relator entendeu como inaplicável a incidência do fator previdenciário quando do cálculo da aposentadoria especial concedida em conformidade com o art. 40, § 4º-C da CR/1988, com redação dada pela EC nº 103/2019, ou ainda, nos termos do art. 40, § 4º, III da CR/1988, previsão anterior à referida emenda, nos termos do questionamento proposto pelo consulente.

Ao final, o Tribunal Pleno acolheu, por unanimidade, o voto do relator, fixando prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

1. Não é possível a concessão de aposentadoria especial, nos termos do art. 40, § 4º, III, da CR/1988, com a redação dada pela EC 47/2005, com base na integralidade remuneratória prevista na regra de transição contida no art. 6º da EC 41/2003, tendo em vista a impossibilidade de implementação concomitante dos requisitos exigidos em cada um dos institutos.

2. Não há incidência de fator previdenciário no cálculo de aposentadoria concedida aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social, por se tratar de instituto atinente ao Regime Geral de Previdência Social, que não se aplica aos benefícios oriundos de aposentadoria especial.

(Processo 1102253 - Consulta. Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberado em 14.9.2022)

BOCO9856---WIN/INTER

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CONTABILIDADE - LOA - LEGISLATIVO MUNICIPAL - ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL E SUPLEMENTAR

CONSULENTE: Câmara Municipal

CONSULTORAS: Regiane Márcia dos Reis e Luana de Fátima Borges

INTRÓITO

A Câmara Municipal, usando de seu direito a esta consultoria, com base no vigente contrato administrativo, solicita parecer sobre a possibilidade de abertura de crédito especial e suplementar no orçamento do Poder Legislativo através de lei específica de iniciativa da Câmara Municipal. Acrescenta que atualmente a abertura de crédito suplementar é feita por resolução da Câmara Municipal e a de crédito especial a lei vem do Executivo Municipal.

CONSIDERAÇÕES LEGAIS

Constituição Federal de 1988

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

II - orçamento;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

...
II - disponham sobre:

...
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Lei nº 4.320/64

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

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 a despesa e será precedida de exposição justificativa.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

De acordo com a Lei nº 4.320/64, os créditos suplementares são abertos para reforço de dotação orçamentária nos termos do art. 41, I, e os créditos especiais são abertos para despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica nos termos do art. 41, II.

A abertura de créditos adicionais depende de autorização legislativa, no entanto, com relação ao crédito suplementar, também, denominado de suplementação orçamentária, o art. 165, §8º, CF permite que essa autorização já seja estabelecida na própria LOA e, em consequência, a abertura do respectivo crédito será realizada no decorrer do exercício financeiro através de Decreto do Executivo, conforme se infere do art. 42 da lei 4.320/64.

De acordo com o TCE/MG "não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento".

CONCLUSÃO E PARECER FINAL

Com fundamento nas considerações legais e técnicas demonstradas, esta consultoria é de parecer que a competência de expedir decreto de suplementação de créditos orçamentários é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 42 da Lei nº 4.320/64.

É oportuno lembrar, que o art. 24 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu a competência concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre Direito Financeiro (inciso I). Isso significa, que ao Município, como ente federativo, não foi delegada essa competência, ainda que de forma suplementar (art. 30, II), portanto, qualquer incursão nessa área por parte do Município estará eivada do vício da inconstitucionalidade em razão da matéria.

Por outro lado, dentro do princípio da simetria concêntrica dos entes federativos, cabendo ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre matéria orçamentária (art. 61, inciso II, alínea "b"), caberá, também, ao Prefeito a iniciativa de leis de tal calão no município.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9857---WIN

ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DE MUNICÍPIOS - CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - DISPOSIÇÃO - ALTERAÇÕES

LEI Nº 14.341, DE 18 DE MAIO DE 2022.

OBSERVAÇÕES INFORMEF

O Presidente da República, por meio da Lei nº 14.341/2022 dispõe sobre a associação de Municípios na forma de Associação de Representação de Municípios, para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social.

Dentre as disposições, destacam-se:

Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

- constituição da entidade como pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil;
- atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

- obrigatoriedade de o representante legal da associação ser ou ter sido chefe do Poder Executivo de qualquer ente da Federação associado, sem direito a remuneração pelas funções que exercer na entidade;
- obrigatoriedade de publicação de relatórios financeiros anuais e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa;
- disponibilização de todas as receitas e despesas da associação em sítio eletrônico da internet facilmente acessível por qualquer pessoa.

Para a realização de suas finalidades, as Associações de Representação de Municípios poderão estabelecer suas estruturas orgânicas internas, promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local, desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, manifestar-se em processos legislativos em que se discutam temas de interesse dos Municípios filiados, dentre outros.

São vedados às Associações de Representação de Municípios a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados, a atuação político-partidária e religiosa e o pagamento de qualquer remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatória estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

O presente ato traz as disposições que devem conter no estatuto das Associações de Representação de Municípios.

As Associações de Representação de Municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, observados os créditos orçamentários específicos, além de outros recursos previstos em estatuto.

Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de 1 ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições financeiras e a exclusão de associados, em qualquer caso, somente é admissível se houver justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto.

Quando constituídas como pessoa jurídica de direito privado, as Associações de Representação de Municípios não gozarão das prerrogativas de direito material e de direito processual asseguradas aos Municípios.

Código de Processo Civil

Fica alterada também a Lei nº 13.105/ 2015 (Código de Processo Civil) onde serão representados em juízo, ativa e passivamente o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada.

A representação judicial do Município pela Associação de Representação de Municípios somente poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo chefe do Poder Executivo municipal, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais.

As associações de Municípios atualmente existentes que atuem na defesa de interesses gerais desses entes, desempenhando atividades de que trata esta Lei, deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei no prazo de 2 (dois) anos de sua entrada em vigor.

Consultora: Jéssica Rosa da Silva Barreto

Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a associação de Municípios na forma de Associação de Representação de Municípios, para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 2º Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

I - constituição da entidade como:

- a) pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil; ou
- b) (VETADO);

II - atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

III - obrigatoriedade de o representante legal da associação ser ou ter sido chefe do Poder Executivo de qualquer ente da Federação associado, sem direito a remuneração pelas funções que exercer na entidade;

IV - obrigatoriedade de publicação de relatórios financeiros anuais e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa;

V - disponibilização de todas as receitas e despesas da associação, inclusive da folha de pagamento de pessoal, bem como de termos de cooperação, contratos, convênios e quaisquer ajustes com entidades públicas

ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais, em sítio eletrônico da internet facilmente acessível por qualquer pessoa.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 3º Para a realização de suas finalidades, as Associações de Representação de Municípios poderão:

- I - estabelecer suas estruturas orgânicas internas;
- II - promover o intercâmbio de informações sobre temas de interesse local;
- III - desenvolver projetos relacionados a questões de competência municipal, como os relacionados à educação, ao esporte e à cultura;
- IV - manifestar-se em processos legislativos em que se discutam temas de interesse dos Municípios filiados;
- V - postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou amicus curiae, quando receberem autorização individual expressa e específica do chefe do Poder Executivo;
- VI - atuar na defesa dos interesses gerais dos Municípios filiados perante os Poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal;
- VII - apoiar a defesa dos interesses comuns dos Municípios filiados em processos administrativos que tramitem perante os Tribunais de Contas e órgãos do Ministério Público;
- VIII - representar os Municípios filiados perante instâncias privadas;
- IX - constituir programas de assessoramento e assistência para os Municípios filiados, quando relativos a assuntos de interesse comum;
- X - organizar e participar de reuniões, congressos, seminários e eventos;
- XI - divulgar publicações e documentos em matéria de sua competência;
- XII - conveniar-se com entidades de caráter internacional, nacional, regional ou local que atuem em assuntos de interesse comum;
- XIII - exercer outras funções que contribuam com a execução de seus fins.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 4º São vedados às Associações de Representação de Municípios:

- I - a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados;
- II - a atuação político-partidária e religiosa;
- III - o pagamento de qualquer remuneração aos seus dirigentes, salvo o pagamento de verbas de natureza indenizatória estritamente relacionadas ao desempenho das atividades associativas.

Art. 5º Sob pena de nulidade, o estatuto das Associações de Representação de Municípios conterá:

- I - as exigências estabelecidas no art. 2º desta Lei;
- II - a denominação, o prazo de duração e a sede da associação;
- III - a indicação das finalidades e atribuições da associação;
- IV - os requisitos para filiação e exclusão dos Municípios associados;
- V - a possibilidade de desfiliação dos Municípios a qualquer tempo, sem aplicação de penalidades;
- VI - os direitos e deveres dos Municípios associados;
- VII - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a associação a representar os entes da Federação associados perante outras esferas de governo, e a promover, judicial e extrajudicialmente, os interesses dos Municípios associados;
- VIII - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos, inclusive a previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima da associação;
- IX - as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, inclusive para elaboração, aprovação e modificação dos estatutos, e para a dissolução da associação;
- X - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal da associação;
- XI - as fontes de recursos para sua manutenção;
- XII - a forma de gestão administrativa;
- XIII - a forma de prestação de contas anual à Assembleia Geral, sem prejuízo do disposto nos incisos IV e V do caput do art. 2º desta Lei.

Art. 6º As Associações de Representação de Municípios realizarão seleção de pessoal e contratação de bens e serviços com base em procedimentos simplificados previstos em regulamento próprio, observado o seguinte:

- I - respeito aos princípios da legalidade, da igualdade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência;
- II - contratação de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

III - vedação à contratação, como empregado, fornecedor de bens ou prestador de serviços mediante contrato, de quem exerça ou tenha exercido nos últimos 6 (seis) meses o cargo de chefe do Poder Executivo, de Secretário Municipal ou de membro do Poder Legislativo, bem como de seus cônjuges ou parentes até o terceiro grau.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso III do caput deste artigo estende-se a sociedades empresárias de que sejam sócios as pessoas nele referidas.

Art. 7º As Associações de Representação de Municípios serão mantidas por contribuição financeira dos próprios associados, observados os créditos orçamentários específicos, além de outros recursos previstos em estatuto.

§ 1º O pagamento das contribuições e os repasses de valores às associações, a qualquer título, deverão estar previstos na lei orçamentária anual do Município filiado.

§ 2º As associações prestarão contas anuais à Assembleia Geral, na forma prevista em estatuto, sem prejuízo da publicação de seus relatórios financeiros e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa.

§ 3º (VETADO).

Art. 8º A filiação ou a desfiliação do Município das associações ocorrerá por ato discricionário do chefe do Poder Executivo, independentemente de autorização em lei específica.

§ 1º O termo de filiação deverá indicar o valor da contribuição vigente e a forma de pagamento e produzirá efeitos a partir da sua publicação na imprensa oficial do Município.

§ 2º O Município poderá pedir sua desfiliação da associação a qualquer momento, mediante comunicação escrita do chefe do Poder Executivo, a qual produzirá efeitos imediatos.

§ 3º Os Municípios poderão filiar-se a mais de uma associação.

Art. 9º Poderá ser excluído da associação, após prévia suspensão de 1 (um) ano, o Município que estiver inadimplente com as contribuições financeiras.

Parágrafo único. A exclusão de associados, em qualquer caso, somente é admissível se houver justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto.

Art. 10. As Associações de Representação de Municípios deverão assegurar o direito fundamental à informação sobre suas atividades, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Art. 11. As Associações de Representação de Municípios somente poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

Art. 12. Quando constituídas como pessoa jurídica de direito privado, as Associações de Representação de Municípios não gozarão das prerrogativas de direito material e de direito processual asseguradas aos Municípios.

Art. 13. O art. 75 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 75.

.....

III - o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada;

.....

§ 5º A representação judicial do Município pela Associação de Representação de Municípios somente poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo chefe do Poder Executivo municipal, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais." (NR)

Art. 14. As associações de Municípios atualmente existentes que atuem na defesa de interesses gerais desses entes, desempenhando atividades de que trata o art. 3º desta Lei, deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei no prazo de 2 (dois) anos de sua entrada em vigor.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de maio de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Anderson Gustavo Torres
Bruno Bianco Leal

(DOU, 19.05.2022)