

**NOVEMBRO/2021 - 3º DECÊNIO - Nº 1127 - ANO 31****BEAP - BOLETIM TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA****ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE****ÍNDICE**

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 11 - (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993) - MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF.: CO9768](#)

NÃO É POSSÍVEL IMPEDIR O ACESSO DE QUALQUER PRETENDENTE À DISPUTA POR UMA CONTRATAÇÃO PÚBLICA COM BASE APENAS NA CIRCUNSTÂNCIA DE ELE APRESENTAR-SE COMO EMPRESÁRIO INDIVIDUAL OU MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL ----- [REF.: CO9769](#)

OS RECURSOS ORIUNDOS DA CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS DEVEM SER CLASSIFICADOS COMO RECEITA DE CAPITAL, OBSERVANDO O MÉTODO DE CONTABILIZAÇÃO PRESENTE NA IPC Nº 13, E NÃO FAZEM PARTE DA BASE DE CÁLCULO DOS GASTOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE, NEM COMPÕEM O FUNDEB ----- [REF.: CO9770](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - FUNDO ROTATIVO DE CAIXA - DECRETO MUNICIPAL Nº 1509/20XX - ATUALIZAÇÃO ----- [REF.: CO9771](#)

#CO9768#

[VOLTAR](#)

## ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 11 - (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993)

MÁRIO LÚCIO DOS REIS\*

### INTRODUÇÃO

Nossa pretensão no presente trabalho é desenvolver uma série de artigos técnicos de estudos comparativos dos dispositivos da nova lei de licitações (14.133/2021), enfatizando suas principais abordagens em comparação com os procedimentos até então adotados, oriundos da antiga lei nº 8.666/93, sabendo-se que as duas leis conviverão pelos próximos dois anos, podendo a autoridade optar, no edital, pela aplicação de uma das duas leis.

### ESTUDO 11 - ARTIGOS 47 A 51

O art. 47 estabelece dois princípios básicos que deverão ser observados em todas as contratações de serviços, quais sejam o da padronização, que aborda as especificações técnicas, estéticas e de desempenho, e o do parcelamento, que divide o objeto em itens, sempre que possível, para redução de custos, ampliação da competição e evitar a concentração de mercado.

Na terceirização de serviços o edital deve definir o local da prestação do serviço ou exigir a presença do técnico na repartição ou exigir que o licitante mantenha local da prestação em distância compatível com a necessidade da Administração.

Não podem ser terceirizadas as atividades que constituem competência legal do órgão público. Portanto, somente podem ser contratadas e delegadas a terceiros as atividades complementares, instrumentais e acessórias, podendo-se destacar os serviços de higiene e limpeza, controle de portaria e expediente, segurança, fiscalização, medições, manutenção e assistência técnica, transporte, etc.

Temos no art. 48 importantes vedações à Administração ou a seus agentes nos serviços terceirizados, a saber:

- I. Indicar pessoas para executarem o objeto contratado.
- II. Fixar ou permitir salário inferior ao mínimo legal para os contratados.
- III. Manter vínculos de subordinação com funcionários terceirizados.
- IV. Definir a forma de pagamento mediante reembolso dos salários pagos.
- V. Cometer aos terceirizados tarefas fora do escopo contratado.
- VI. Exigir no edital qualquer forma de intervenção indevida na gestão interna do contratado.

É vedado à empresa terceirizada manter contrato com qualquer parente de dirigentes do órgão público e membros da comissão de licitação, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

A teor do art. 49, pode-se contratar mais de uma empresa para o mesmo serviço, desde que o objeto seja parcelável e permita o controle individual das medições de cada empresa e que essa multiplicidade atenda ao interesse público e permita à economia de escala.

Por fim, o art. 50 trata dos contratos de cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, onde devem ser exigidos do contratado a comprovação mensal de cumprimento das obrigações fiscais e trabalhistas, tais como o INSS e FGTS, controle de ponto, salários, férias, horas extras, vale transporte, vale alimentação e outras vantagens da convenção coletiva dos sindicatos da classe.

O art. 51 dispõe sobre a locação de imóveis, onde deve ser exigido parecer técnico definindo a opção entre compra ou aluguel, suas especificações mínimas para definir se existem imóveis suficientes para competição entre eles e, uma vez definido o imóvel, que seja procedida sua avaliação prévia, seu estado de conservação, custo das adaptações acaso necessárias e suas compensações com os aluguéis.

A única exceção se refere ao inciso V do art. 74 que trata da inexigibilidade ou dispensa de licitação, quando estudo técnico demonstrar ser a única opção de escolha.

### LEI Nº 14.133/2021 - ARTIGOS 47 E 51

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Art. 49. A Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:

I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e

II - a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput* deste artigo, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.

Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I - registro de ponto;

II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

III - comprovante de depósito do FGTS;

IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;

V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;

VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.

#### **Subseção IV Da Locação de Imóveis**

Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do *caput* do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

### **CONCLUSÃO**

Com o exposto oferecemos aos nossos prezados assinantes do BEAP uma síntese dos nossos comentários à nova lei de licitações, que terão continuidade nas próximas edições, objetivando o maior conhecimento e aplicação prática da nova lei por parte dos interessados, estudiosos ou agentes da importante atividade de licitações, contratos e compras.

---

\*Contador, Auditor, Economista, Administrador, Professor Universitário, Consultor BEAP, Auditor Gerente da Reis & Reis Auditores Associados.

---

#CO9769#

[VOLTAR](#)

## NÃO É POSSÍVEL IMPEDIR O ACESSO DE QUALQUER PRETENDENTE À DISPUTA POR UMA CONTRATAÇÃO PÚBLICA COM BASE APENAS NA CIRCUNSTÂNCIA DE ELE APRESENTAR-SE COMO EMPRESÁRIO INDIVIDUAL OU MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Trata-se de consulta formulada por ex-prefeito municipal, por meio da qual questionou se uma entidade ou órgão público pode contratar, via procedimento licitatório prévio, empreendedor individual (EI) ou microempreendedor individual (MEI) para a prestação de serviços instrumentais (atividades-meio) não coincidentes com as atribuições de cargo ou de empregos públicos, como, por exemplo, conservação, limpeza, vigilância, motorista, dentre outros.

O Tribunal Pleno, na sessão do dia 4.11.2020, conheceu da Consulta, por unanimidade.

No mérito, o relator, conselheiro José Alves Viana, destacou que, para regulamentar o **inciso IX do art. 170 da Constituição da República**, foi publicada a Lei Complementar 123/2006 (**LC 123/2006**), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), prevendo tratamento diferenciado ou privilegiado para as pequenas empresas, as quais constituem a maioria das empresas do País e são importantes agentes econômicos.

A relatoria aduziu, ainda, que a **LC 123/2006, em seu art. 3º**, estende seus efeitos ao microempreendedor individual (MEI), nos termos do **art. 966 do Código Civil de 2002**. Ademais, salientou que a **LC 128/2008** introduziu o **artigo 18-A na LC 123/2006**, de maneira que o MEI passou a usufruir das vantagens concedidas pela LC 123/2006, tais como a possibilidade de emissão de nota fiscal e a comprovação de renda, os direitos previdenciários, baixa burocracia e facilidades na formalização, a redução dos impostos e das obrigações acessórias exigidas e a facilidade de acesso a créditos e financiamentos.

Nessa contextura, conforme disposto no parágrafo único do **art. 47 da LC 123/2006**, caso não haja legislação mais favorável do ente municipal acerca do tema, o Município deve aplicar a legislação federal, ou seja, deverá observar as regras previstas no **art. 48 da LC 123/2006**, normas que, por força do **art. 3º da referida Lei complementar**, são aplicáveis ao MEI.

No que tange à Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), o relator alteou que a sua criação se deu por meio da **Lei 12.441/2011**, que introduziu, no **Código Civil, o art. 980-A**. As vantagens de se constituir uma EIRELI variam de acordo com o perfil do empreendedor e das características específicas que cada negócio possui, salientando que o patrimônio da empresa e o de seu proprietário são contabilizados separadamente, a fim de evitar que os bens pessoais sejam utilizados para realizar o pagamento de dívidas da empresa. Ademais, salientou que, em consonância com o **art. 3º da LC 123/2006**, a EIRELI pode ser considerada microempresa ou empresa de pequeno porte e usufruir das vantagens concedidas a essas empresas em sua relação com a Administração Pública.

Na sequência, o relator, após abordar algumas exceções previstas na LC 123/2006, concluiu que a Administração Pública, conforme o disposto no art. 170, inciso IX, da **Constituição da República** e nos **arts. 47 a 49 da aludida Lei Complementar**, pode contratar, via procedimento licitatório prévio, a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) ou o Microempreendedor Individual (MEI) para a prestação de serviços instrumentais (atividades-meio) não coincidentes com as atribuições de cargos ou de empregos públicos, desde que sejam respeitados os limites do **artigo 3º da LC 123/2006**. Apesar de haver a proibição de opção pelo Simples Nacional para empresas de cessão e locação de mão de obra, no art. 17, inciso XII e §1º, da **LC 123/2006**, existe a exceção para empresas de cessão e locação de mão de obra, dedicadas à prestação de serviço de vigilância, limpeza ou conservação, no art. 18, §5º-C da citada **Lei Complementar**. As empresas de cessão e locação de mão de obra, dedicadas à prestação de serviço de vigilância, limpeza ou conservação, devem incluir na proposta de preço o acréscimo tributário e realizar a retenção de impostos nos termos do Anexo IV da **LC 123/2006**.

Ato contínuo, o conselheiro Gilberto Diniz pediu vista dos autos.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 3.3.2021, o conselheiro vistor destacou, inicialmente, que a consulta fora formulada em data anterior à edição da **Lei 13.429/2017**, a qual alterou dispositivos da **Lei 6.019/1974** e do **Decreto Federal 9.507/2018**.

Diante desse cenário, reafirmou uma das teses aprovadas por ocasião da apreciação da Consulta n. **1024677** (item 2), de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, registrando ser possível a contratação de serviços por entidade ou ente público, desde que sua execução não caracterize manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Na sequência, o conselheiro Gilberto Diniz destacou que, de acordo com o disposto no **inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República**, bem como no **art. 2º** e no §1º do **art. 3º da Lei 8.663/1993**, qualquer tentativa de impedir o acesso de um pretendente à disputa por uma contratação pública, com base apenas na circunstância de ele apresentar-se como empresário individual ou microempendedor individual, careceria de suporte normativo e seria anti-isonômica.

Nesse viés, em se tratando do microempendedor individual - MEI, asseverou que seria teratológica e ilegal uma cláusula editalícia que a ele pura e simplesmente vedasse a possibilidade de participar de uma licitação, tendo em vista o disposto no § 3º do **art. 18-E da Lei Complementar 123/2006**. De igual modo, nos termos do § 4º do **art. 18-E da LC 123/2006**, seria ilegal cláusula de edital que impedisse a participação de microempendedor individual numa licitação.

Destacou, todavia, que o **art. 7º do Decreto Federal 9.507/2018** estabelece ser vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam: I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra; II - a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra; III - a previsão de reembolso de salários pela contratante; e IV - a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante.

Nessa contextura, o conselheiro Gilberto Diniz concluiu, em síntese, que:

1. É possível a contratação de serviços por entidade ou ente público, desde que sua execução não caracterize manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que:

- a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção;
- d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

2. As obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação, nos termos do **inciso XXI do art. 37, da Constituição da República**, não sendo possível impedir o acesso de qualquer pretendente à disputa por uma contratação pública com base apenas na circunstância de ele apresentar-se como empresário individual ou microempendedor individual.

3. A licitação e a contratação de serviços por entidade ou ente público não podem contemplar:

- a) a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra;
- b) a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante.

Ao concluir a deliberação, o Tribunal Pleno aprovou, por unanimidade, o voto do relator, que encampou o voto-vista do conselheiro Gilberto Diniz.

[Processo nº **997805** - Consulta. Rel. Cons. José Alves Viana. Deliberado em 3.3.2021. Vídeo da sessão de julgamento: **TVTCE 30m27s**]

BOCO9769---WIN/INTER

#CO9770#

[VOLTAR](#)

## OS RECURSOS ORIUNDOS DA CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS DEVEM SER CLASSIFICADOS COMO RECEITA DE CAPITAL, OBSERVANDO O MÉTODO DE CONTABILIZAÇÃO PRESENTE NA IPC Nº 13, E NÃO FAZEM PARTE DA BASE DE CÁLCULO DOS GASTOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE, NEM COMPÕEM O FUNDEB

Trata-se de consulta formulada por prefeito, por meio da qual questionou, considerando os termos da **Lei estadual nº 23.422/2019**, qual a rubrica de receita orçamentária e DRs a ser utilizada para contabilização dos recursos, originários de dívidas referentes à Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA Transferências do Fundeb. Questionou, ainda, se, na execução das despesas de recursos oriundos da cessão de direitos creditórios, deverão ser atendidos os mínimos constitucionais em Ensino (25% ICMS e IPVA), Saúde (15% ICMS e IPVA) e na valorização dos profissionais do magistério (60% Fundeb).

O Tribunal Pleno, na sessão do dia 16.12.2020, conheceu da Consulta, por unanimidade.

No mérito, o Relator, conselheiro Wanderley Ávila, destacou, inicialmente, que o Estado de Minas Gerais, como medida para atenuar os efeitos da crise econômica vivida em âmbito estadual sancionou a **Lei estadual nº 23.422/2019** autorizando os municípios a cederem direitos creditórios e realizar operações de crédito sobre as transferências obrigatórias do Estado em atraso, com o objetivo de reequilibrar suas finanças.

No que tange ao enquadramento adequado para contabilização desses recursos, o Relator, em atenção aos arts. 1º e 6º da aludida Lei, que preceitua as possibilidades de operacionalização de cessão de direitos creditórios, destacou que a Instrução de Procedimentos Contábeis nº 13 - Cessão de Direitos Creditórios, produzida pelo Ministério da Fazenda em conjunto a Secretaria do Tesouro Nacional, define os créditos tributários como, nos termos do Código Tributário Nacional, "toda prestação pecuniária compulsória em moeda cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade plenamente vinculada". Lado outro, os créditos não tributários são aqueles não submetidos às peculiaridades do regime jurídico dos tributos, sendo passíveis de venda verdadeira - efetiva transferência do recebível para o ativo da entidade securizadora, assegurando aos investidores o direito legal sobre os recebíveis; ou cessão definitiva - caracterizada pela impossibilidade de os ativos cedidos retornarem ao cedente no caso de falência.

Nessa contextura, a relatoria concluiu que os créditos objetos do questionamento enquadram-se como créditos de natureza não tributários, devendo ser contabilizados da seguinte forma:

### ROTEIRO DE CONTABILIZAÇÃO - CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS NÃO TRIBUTÁRIOS - CESSÃO DEFINITIVA (SEM COBRIGAÇÃO NO CEDENTE)

48. Pressupõe-se que:

- a. Os recebíveis da entidade podem ser alienados, não há restrições legais para a cessão definitiva.
- b. A entidade cede seus recebíveis, em caráter definitivo para uma SPE, que irá captar recursos mediante a emissão de debêntures lastreadas nesses recebíveis.

### EXEMPLO

A. Ente governamental aliena seus recebíveis, mediante um contrato de cessão definitiva, no valor de R\$ 100.000. O ente receberá R\$ 55.000 (deságio de 45%). A SPE emite debêntures lastreadas nos recebíveis no valor de R\$ 80.000, pagando juros aos investidores. Assim, apresenta-se proposta para registros no ente público cedente:

Natureza da informação: patrimonial

D 1.1.3.8.x.xx.xx DIREITOS CREDITÓRIOS A RECEBER (P) R\$ 55.000

D 3.4.x.x.x.xx.xx VPD DESÁGIO - CESSÃO DE DIR CREDITÓRIOS (DEFINITIVA) R\$ 45.000

C 1.x.x.x.x.xx.xx CRÉDITOS A RECEBER (P) R\$ 100.000

Natureza da informação: patrimonial

D 1.1.1.1.1.xx.xx CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL (F) R\$ 55.000

C 1.1.3.8.x.xx.xx DIREITOS CREDITÓRIOS A RECEBER (F) R\$ 55.000

Natureza da informação: orçamentária

D 6.2.1.1.x.xx.xx RECEITA A REALIZAR R\$ 55.000

C 6.2.1.2.x.xx.xx RECEITA REALIZADA R\$ 55.000

NR: Receita de Capital – Alienação de Créditos

Natureza da informação: controle

D 7.2.1.1.x.xx.xx CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS R\$ 55.000

C 8.2.1.1.1.xx.xx DISPONIBILIDADE POR DESTINAÇÃO DE RECURSOS R\$ 55.000

Acrescentou, outrossim, que tais receitas devem ser contabilizadas como Receita de Capital, em observância ao disposto nas orientações do Tesouro Nacional e no § 2º do **art. 11 da Lei Nacional nº 4.320/1964**.

Quanto ao segundo questionamento, o Relator, em síntese, manifestou-se no sentido de que deveriam ser observados os mínimos constitucionais de Ensino, Saúde e valorização dos profissionais do magistério nas execuções das despesas provenientes da cessão de direitos creditórios, nos termos do disposto no art. 1º, §11, da **Lei estadual nº 23.422/2019**.

Na oportunidade, o conselheiro Cláudio Couto Terrão pediu vista dos autos.

O conselheiro vistor, na sessão do Tribunal Pleno realizada no dia 24.2.2021, acompanhou o relator em relação ao primeiro questionamento. Todavia, no que tange ao segundo questionamento, o conselheiro Cláudio Couto Terrão ponderou que a situação apresentada contempla particularidades legais e contábeis, decorrentes, basicamente, do fato de que os percentuais mínimos a que se refere o consulente - manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde e valorização dos profissionais do magistério - são calculados sobre a receita resultante dos impostos, inclusive a proveniente de transferências, como é o caso do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), os quais são ordinariamente classificados como Receita Corrente. Porém, quando o direito ao seu crédito é objeto de cessão, nos termos da **Lei estadual nº 23.422/2019**, os recursos daí advindos passam a ostentar a qualidade de Receita de Capital, conforme exposto alhures.

Nesse diapasão, ressaltou que a Constituição Federal estabelece como base de cálculo dos recursos destinados à saúde e educação, respectivamente, “o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o **art. 156** e dos recursos de que tratam os **art. 158** e **art. 159**, inciso I, alínea b e § 3º” e a “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”.

Em relação à aludida base de cálculo, o vistor destacou os **arts. 7º, art 9º, art. 10** e **art. 29 da Lei Complementar nº 141/2012** (valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde); o §1º do **art. 69 da Lei nº 9.394/1996** (diretrizes e bases da educação). Salientou, ainda, no caso do Fundeb, o **art. 212-A da Constituição da República** (incluído pela Emenda Constitucional nº 108/20).

Na sequência, alteou que, de acordo com o **art. 35 da Lei nº 4.320/1964**, as despesas são reconhecidas pelo regime de competência, ao passo que as receitas são reconhecidas pelo regime de caixa. No caso das transferências constitucionais, a arrecadação pelo ente transferidor (Estado) gera um direito a receber (ativo) para o ente recebedor (Município), em contrapartida de variação patrimonial aumentativa, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Dessa forma, enquanto a transferência não for realizada pelo Estado, o Município deve registrar somente um direito a receber. Apenas quando do efetivo ingresso do recurso transferido pelo Estado, o Município deve efetuar a baixa do direito a receber (ativo) em contrapartida do ingresso no banco (afetando o superávit financeiro). Simultaneamente, o Município deve registrar a receita orçamentária realizada em contrapartida da receita a realizar nas contas de controle da execução do orçamento.

No caso dos direitos creditórios a que se refere a **Lei estadual nº 23.422/2019**, esta última etapa - recebimento - não ocorreu. Assim, não houve ainda o reconhecimento do efetivo ingresso dos recursos relativos às transferências, nem a realização da receita orçamentária.

Outro ponto destacado pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão é que o recebimento de uma transferência constitucional dá origem a uma Receita Corrente, ao passo que a alienação do direito creditório correlato gera uma Receita de Capital, a qual não carrega a natureza ou os efeitos jurídicos do crédito que lhe

deu origem (transferências inadimplidas pelo Estado). Sendo assim, mesmo quando do efetivo recebimento, os recursos derivados da cessão de créditos previsto na **Lei estadual nº 23.422/2019** não interferirão na base de cálculo dos gastos mínimos em saúde, educação ou na composição do Fundeb.

O vistor citou, ademais, o teor do **art. 69, § 2º, da Lei nº 9.394/1996**, segundo o qual, para fins de apuração da base de cálculo de gastos mínimos em educação, serão consideradas excluídas das receitas de impostos as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos. Além disso, tendo em vista que os recursos obtidos com a cessão de créditos não são considerados na base de cálculo da receita, as despesas realizadas com estes recursos também não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais em saúde, conforme disposto no inciso I do §4º do **art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012**.

Desse modo, o conselheiro Cláudio Couto Terrão abriu divergência em relação ao segundo questionamento, por entender que os recursos advindos da cessão de créditos prevista na **Lei estadual nº 23.422/2019** não interferem na apuração da base de cálculo dos percentuais constitucionais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações e serviços públicos de saúde, bem como na composição do Fundeb.

Concluída a deliberação, o voto divergente do conselheiro Cláudio Couto Terrão foi aprovado, ficando vencidos, em parte, o conselheiro relator, Wanderley Ávila, o conselheiro Gilberto Diniz e o conselheiro Durval Ângelo.

Assim, o Tribunal Pleno respondeu aos questionamentos, por maioria, no sentido de que:

1) a rubrica de receita orçamentária e DRs relativas aos recursos provenientes de dívidas referentes à Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA e transferências do FUNDEB, operados por meio de cessão de direitos creditórios, serão classificadas como Receita de Capital, observando o método de contabilização presente na **IPC nº 13**, confeccionada pelo Ministério da Fazenda em conjunto a Secretaria do Tesouro Nacional;

2) os recursos oriundos da cessão de direitos creditórios a que se refere a **Lei estadual nº 23.422/2019** não fazem parte da base de cálculo dos gastos mínimos constitucionais em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde, nem compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

[Processo nº **1077213** - Consulta. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Prolator de voto vencedor Cons. Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberado em 24.2.2021] Vídeo da sessão de julgamento: **TVTCE 25m48s**

BOCO9770---WIN/INTER

#CO9771#

[VOLTAR](#)

## **LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - FUNDO ROTATIVO DE CAIXA - DECRETO MUNICIPAL Nº 1509/20XX - ATUALIZAÇÃO**

CONSULENTE: Município

CONSULTORAS: Regiane Márcia dos Reis e Luana de Fátima Borges

### **INTRÓITO**

a) A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito a esta consultoria, com base no vigente contrato administrativo, solicita nosso parecer técnico quanto à possibilidade de atualização do valor mensal destinado ao Fundo de Caixa para a Secretaria Municipal de Saúde, definido pelo Decreto Municipal nº 1.509/20XX.

b) Acrescenta que o referido aumento se justifica pela demanda de transporte de pacientes para fora do município, exames, consultas, e despesas que não tenham sido objeto de processo licitatório, de pronto pagamento e de caráter não continuado, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

### **CONSIDERAÇÕES LEGAIS E TÉCNICAS**



a) O Decreto Municipal nº 1.509/20XX, autorizou a implantação do Fundo de Caixa para a Secretaria Municipal de Saúde no valor da ordem de R\$ 1.000,00 mensais, condicionado a liberação do referido numerário pela Secretaria Municipal de Fazenda mediante a apresentação da prestação de contas pelo Secretário de Saúde.

b) O adiantamento é a concessão de numerários efetuada ao servidor, a critério e sob responsabilidade do Ordenador de Despesas, com prazo certo para aplicação e comprovação das despesas definidas em lei. O regime de adiantamento é concedido em caráter excepcional e aplicado na forma do decreto municipal.

c) Ressaltamos ainda que o adiantamento deverá sempre ser precedido de empenho na dotação orçamentária específica e natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

d) Compete ao município, o estabelecimento de valores limites para concessão de Fundo de Caixa, bem como o limite máximo para despesas de pequeno vulto, observadas as seguintes condições:

1- planejamento anual de suas despesas, de modo a definir o limite financeiro necessário para cumprimento desse planejamento;

2- execução efetiva da programação estabelecida somente quando disponha de condições tanto orçamentárias (existência de crédito orçamentário) quanto financeiras (disponibilidade de recursos na vinculação de pagamento respectiva);

3- o limite financeiro estabelecido para o adiantamento deve ser definido a cada concessão de Fundo de Caixa, em valor compatível com a necessidade demandada, e revogando-se o limite assim que o prazo de aplicação expirar.

### **CONCLUSÃO E PARECER FINAL**

Com fundamento nas considerações legais e técnicas retro expostas, esta consultoria é de parecer que o limite mensal para o Fundo Fixo de Caixa da Secretaria Municipal de Saúde poderá ser alterado mediante a justificativa do aumento da demanda de transporte de pacientes para fora do município, exames, consultas, e despesas que não tenham sido objeto de processo licitatório, de pronto pagamento e de caráter não continuado, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, e considerando que o Decreto Municipal nº 1.509/XX foi editado há mais de sete anos, ou seja, com aumentos significativos dos custos decorrentes do tempo decorrido, além do aumento dos preços dos insumos em virtude da alta da inflação.

Destacamos que para estabelecimento do valor deverão ser observadas as condições descritas nos itens 1, 2 e 3 da alínea "d" das Considerações Legais e Técnicas descritas acima.

Acrescentamos que para inclusão de outros tipos de despesas deverão ser autorizadas mediante decreto, lembrando que o Fundo Fixo de Caixa destina-se a atender a despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapasse o limite estabelecido em lei e despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento.

Trata-se de adiantamento concedido a servidor, a critério e sob a responsabilidade do Ordenador de Despesas, com prazo certo para aplicação e comprovação dos gastos. O Fundo Fixo de Caixa é uma autorização de execução orçamentária e financeira por uma forma diferente da normal, tendo como meio de pagamento o adiantamento, sempre precedido de empenho na dotação orçamentária específica e natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

A realização dessas despesas deve observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública.

A concessão do Fundo Fixo de Caixa, apesar de seu caráter de excepcionalidade, observa os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

Este é o nosso parecer, s. m. j.