

**NOVEMBRO/2021 - 2º DECÊNIO - Nº 1126 - ANO 31****BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA****ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE****ÍNDICE**

ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 10 - (LEI Nº 14.133/2021 X LEI Nº 8.666/1993)  
MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF.: CO9763](#)

É INDEVIDA A DEDUÇÃO DO VALOR DA CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO AO FUNDEB DA BASE DE CÁLCULO  
DO DUODÉCIMO REPASSADO À CÂMARA MUNICIPAL ----- [REF.: CO9764](#)

É POSSÍVEL A CONTRATAÇÃO, POR ENTE PÚBLICO, DE SERVIÇOS CONTÁBEIS, INCLUSIVE  
ASSESSORAMENTO EM MATÉRIA CONTÁBIL, DESDE QUE SUA EXECUÇÃO NÃO CARACTERIZE  
MANIFESTAÇÃO DO PODER DE IMPÉRIO ESTATAL ----- [REF.: CO9765](#)

NAS CONTRATAÇÕES COMUNS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, É IRREGULAR O IMPEDIMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL ----- [REF.: CO9766](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CONTABILIDADE - DESPESAS COM PESSOAL - INCLUSÃO DE  
PAGAMENTOS DE REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS DO PODER LEGISLATIVO ----- [REF.: CO9767](#)

#CO9763#

[VOLTAR](#)**ESTUDOS COMPARATIVOS DAS LEIS DE LICITAÇÃO - Nº 10 - (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 10 - ARTIGOS 45 E 46**

Os artigos 45 e 46 regulamentam as licitações de obras e serviços de engenharia, nos quais podemos constatar a imensa preocupação dos legisladores com os diversos itens e etapas das obras e serviços de engenharia que resultam em prejuízos à Administração e ao interesse público.

Assim, segundo o § 1º do art. 45, é vedada a realização de obras ou serviços de engenharia sem o projeto executivo, exceção apenas para os serviços e obras comuns, cabíveis na modalidade de pregão, que entretanto não são dispensados do termo de referência e/ou do projeto básico, contendo todas as especificações para perfeita medição e fiscalização da obra ou serviço.

Os incisos I a VI do art. 45 especificam as exigências obrigatórias a serem abordadas nos projetos e termos de referência, assim como no edital, que vão prevenir os tradicionais casos de prejuízos ao erário e ao interesse público, tais como:

- Estudo dos impactos ambientais e destinação adequada dos resíduos sólidos (inc. I)
- Processo de licenciamento ambiental contendo as compensações cabíveis e necessárias (inc. II)
- Produtos, equipamentos e serviços que reduzam o consumo de energia e recursos naturais (inc. III)
- Estudo de avaliação do impacto de vizinhança segundo as leis urbanísticas (inc. IV)
- Estudo de proteção do patrimônio histórico, cultural e arqueológico (inc. V)
- Equipamentos de acessibilidade para deficientes físicos ou com mobilidade reduzida (inc. VI)

O § 4º do art. 46 dispõe especificamente dos regimes de contratação integrada e semi-integrada, em que o contratado pode participar do processo de desapropriação autorizada pelo poder público, para o que assumirá riscos equivalentes aos do poder público, inclusive por atraso na disponibilização do bem expropriado. Tal dispositivo evitará os infundáveis processos de desapropriação e negligenciamento da obra por parte do contratado em prejuízo do interesse público. Até porque, a teor dos § 6º e §9º do art. 46, os pagamentos somente serão realizados mediante medições devidamente aprovadas pela autoridade e sempre avaliadas a preços globais, associadas a etapas do cronograma físico-financeiro e a metas de resultado, vedada a avaliação com base em preços ou itens unitários.

O art. 46 orienta no sentido de evitar a todo custo a contratação no regime de empreitada a preço unitário, só admitida nos casos de obras ou serviços por preço certo de unidades determinadas.

Nos outros seis regimes de contratação permitidos, incisos II a VII do art.46, fica obrigatório o regime de preço global, vinculadas as medições às metas de resultado e etapas definidas no cronograma físico-financeiro. Trata-se dos regimes de contratação por preço global, integral, por tarefa, integrada, semi-integrada e fornecimento de bens associados a prestação de serviços.

Na contratação integrada o contratado elabora o projeto básico e o executivo com as informações do edital e este projeto, uma vez aprovado pela Administração, não poderá sofrer alterações, salvo se por integral ônus do contratado e desde que não reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento (art. 46, §3º). O mesmo acontece com o regime de contratação semi-integrada, a teor do art.46, §5º, só que neste o contratado elabora apenas o projeto executivo, mediante o projeto básico fornecido pela Administração.

Cumprir registrar que os regimes de contratação aqui referidos podem ser melhor entendidos mediante os conceitos especificados nos incisos XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII e XXXIII do art.46 da citada lei nº 14.133/21.

**LEI Nº 14.133/2021 - ARTIGOS 45 E 46**

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.

§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:

I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;

II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;

III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;

IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;

V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.

§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotará sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

## 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.

---

#CO9764#

[VOLTAR](#)

## É INDEVIDA A DEDUÇÃO DO VALOR DA CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO AO FUNDEB DA BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO REPASSADO À CÂMARA MUNICIPAL

Tratam os autos de representação formulada por Presidente de Câmara Municipal, sob a alegação de que o Chefe do Poder Executivo estaria realizando repasse à Casa Legislativa em valor inferior ao disposto na Constituição da República, tendo em vista que a Prefeitura exclui da base de cálculo das transferências para a Câmara Municipal as receitas provenientes da contribuição do Município ao FUNDEB, em desconformidade com as decisões deste Tribunal, a exemplo daquelas proferidas na **Representação nº 1066488** e na **Consulta nº 837614**.

*Ab initio*, o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho destacou que, na Constituição da República, adotou-se o princípio da separação e harmonia entre os poderes, assegurando-lhes autonomia administrativa e financeira, ficando a cargo do Poder Executivo a transferência dos recursos devidos aos demais Poderes, nos termos estabelecidos nas respectivas leis orçamentárias, sendo-lhe vedado deixar de efetuar os repasses na sua integralidade, sob pena de cometimento, pelo gestor, de crime de responsabilidade.

Sendo assim, as verbas previstas no **art. 29-A da Constituição** devem ser necessariamente transferidas ao Poder Legislativo Municipal, tendo em vista a essencialidade de suas atribuições na estrutura da República, sob pena de violação a direito líquido e certo das Câmaras Municipais, acarretando prejuízos consideráveis, de difícil reversão, conforme esclarecido no acórdão proferido na **Representação nº 1047798**, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

No referido **art. 29-A**, o legislador constituinte estipulou os limites à despesa do Poder Legislativo Municipal e determinou a adoção, como base de cálculo, do “somatório da receita tributária e das transferências previstas no **§ 5º do art. 153** e nos **arts. 158 e 159**, efetivamente realizado no exercício anterior”. Vale destacar que o constituinte derivado, ao determinar a base de cálculo para os repasses, se referiu à “receita tributária” e não mencionou dedução de qualquer parcela.

Nesse sentido, o Relator asseverou que a definição da base de cálculo para fins de fixação do montante a ser repassado às Câmaras Municipais não deve se pautar pela definição de Receita Corrente Líquida, consagrada na **Lei Complementar nº 101/2000**, o que resultaria na diminuição das transferências constitucionais e legais e implicaria desvirtuamento da *mens legis*.

Assim, a orientação consagrada nesta Corte de Contas é no sentido de que o valor correspondente à contribuição do Município ao FUNDEB compõe a base de cálculo dos recursos repassados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, parcela que não se confunde com os recursos oriundos da União e dos Estados repassados ao FUNDEB, que não integram a base de cálculo a que se refere o **art. 29-A da CR**, conforme disposto na **Decisão Normativa nº 06/2012** deste Tribunal e nos pareceres emitidos nas Consultas nº **837614, 838450, 876036, 859122 e 862565**.

Isso posto, encontra-se assentada, definitivamente, a distinção entre: 1) os recursos que o município transfere para contribuir com o FUNDEB, provenientes de sua arrecadação ordinária, os quais integram a base de cálculo para fins de repasse ao Legislativo; e 2) o total de recursos que, posteriormente, será disponibilizado ao ente local por meio do FUNDEB, montante calculado em razão do número de alunos a cada ano, a ser utilizado para financiar a educação básica. É dizer que o dinheiro direcionado, via FUNDEB, aos serviços municipais de ensino tem destino certo, não constitui receita do ente local e nem, portanto, base de cálculo de repasse ao Legislativo.

Nesse diapasão, a relatoria destacou que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 985499, o Supremo Tribunal Federal fixou, de maneira definitiva, a interpretação do Poder Judiciário acerca da matéria, em consonância àquela já consolidada nesta Corte de Contas.

Assim, a exclusão dos recursos destinados ao FUNDEB pelo Município da base de cálculo do repasse duodecimal, além de configurar afronta a normativos, à jurisprudência da Suprema Corte do País e deste Tribunal, e à legislação de regência, poderia acarretar danos irreparáveis ao Legislativo Municipal, razão pela qual o Relator se manifestou pela procedência da representação para determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que cumpra o disposto na **Decisão Normativa nº 06/2012** e na **Consulta nº 837614** deste Tribunal, abstendo-se de promover descontos fundamentados na decisão do Superior Tribunal de Justiça no **Recurso em Mandado de Segurança nº 44.795**, reformada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 985499**, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da **Lei Complementar nº 102/2008**.

Diante da especificidade do tema e da existência de relevante divergência jurisprudencial ao tempo dos fatos, a relatoria deixou de propor a aplicação de multa pelos repasses a menor promovidos anteriormente a esta decisão.

A proposta de voto do Relator foi aprovada, por unanimidade.

[Processo nº **1072609** - Representação. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho, deliberado em 2.2.2021]

BOCO9764---WIN/INTER

#CO9765#

[VOLTAR](#)

**É POSSÍVEL A CONTRATAÇÃO, POR ENTE PÚBLICO, DE SERVIÇOS CONTÁBEIS, INCLUSIVE ASSESSORAMENTO EM MATÉRIA CONTÁBIL, DESDE QUE SUA EXECUÇÃO NÃO CARACTERIZE MANIFESTAÇÃO DO PODER DE IMPÉRIO ESTATAL**

Trata-se de consulta formulada por Presidente de Câmara Municipal, questionando acerca da possibilidade de deflagração de procedimento licitatório, em âmbito da Casa Legislativa Municipal, para contratação de empresa especializada em assessoria técnica e contábil, para assessoria junto a Comissão Especial de Inquérito, bem como se seria possível realizar tal contratação por inexigibilidade.

Em consonância à fundamentação apresentada no parecer exarado em resposta à **Consulta nº 1076932**, acima resumido, o Relator, Cláudio Couto Terrão, destacou que a caracterização da hipótese de inexigibilidade calcada no inciso II do **art. 25 da Lei nº 8.666/1993**, em especial no que concerne ao elemento da singularidade, não deve estar adstrita à ausência de habitualidade dos serviços, como exposto na **Súmula nº 106**, tendo em vista que a singularidade se faz presente quando, na escolha do prestador de serviços mais apto para o alcance das finalidades, incidem critérios preponderantemente subjetivos, tornando inviável a competição.

Destarte, a relatoria asseverou ser possível também a contratação direta por inexigibilidade de licitação dos serviços de assessoria jurídica, porquanto serviço técnico especializado previsto no **art. 13 da Lei nº 8.666/1993**, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no **art. 26** da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Sendo assim, o Tribunal Pleno aprovou, por unanimidade, o voto do Relator, Cláudio Couto Terrão, que encampou o voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, fixando prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido que:

1) É possível a contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, 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) A contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, deve fazer-se “mediante processo de licitação pública”, em obediência ao disposto no **inciso XXI do art. 37 da Constituição da República**.

3) É possível a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação, quando caracterizados como serviços técnicos profissionais especializados previstos no **art. 13 da Lei nº 8.666/1993**, desde que comprovadas, no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no seu **art. 26**, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, observando-se, para esse fim, os §§ 1º e 2º do **art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946**, nele incluídos pelo **art. 2º da Lei nº 14.039/2020**.

BOCO9765---WIN/INTER

#CO9766#

[VOLTAR](#)

## NAS CONTRATAÇÕES COMUNS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, É IRREGULAR O IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Trata-se de denúncia oferecida em razão de suposta irregularidade em Pregão Eletrônico deflagrado por Prefeitura Municipal, objetivando o registro de preços para fornecimento de pneus novos, câmaras de ar e protetores, para manutenção dos veículos leves e pesados pertencentes à frota mecanizada da municipalidade.

Em resumo, a denunciante sustentou a ocorrência de irregularidade no subitem 3.1 do edital, que direcionou o certame à participação microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), embora o valor global estimado da contratação tenha sido fixado em patamar superior a R\$ 80.000 (oitenta mil reais).

Por sua vez, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) suscitou irregular a exigência de atestado técnico com características, quantidades e prazos semelhantes ao objeto da licitação e certidão negativa de recuperação judicial das empresas participantes, como condições para habilitação no certame.

No que tange à irregularidade apontada pela denunciante, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, alteou que o texto normativo é expresso em determinar a exclusividade da participação de MEs e EPPs nos itens com valor de contratação igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Salientou ainda que, mesmo sob a vigência do texto original da **Lei Complementar nº 123/2006**, quando o dispositivo legal tratava da exclusividade em caso de “contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00”, portanto sem a alusão expressa aos “itens de contratação”, como faz a redação dada pela **Lei Complementar nº 147/2014**, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) já reconhecia que a aplicabilidade da norma deveria considerar os itens de forma separada (Acórdão 3771/2011. Primeira Câmara. Rel. Min. Weder de Oliveira).

No caso em tela, o certame fora dividido em 46 (quarenta e seis) itens, sendo que, em 45 (quarenta e cinco) deles, os valores individualizados não ultrapassaram o teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Apenas no item nº 36, houve a estimativa de preço além do teto previsto, para o qual a municipalidade reservou a porcentagem de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do objeto para a concorrência exclusiva das MEs e EPPs, deixando os outros 75% (setenta e cinco por cento) à ampla participação, em observância à previsão do **art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006**.

Em relação à exigência de atestado técnico com características, quantidades e prazos semelhantes ao objeto da licitação, a relatoria esclareceu que o **art. 30, II, da Lei nº 8.666/1993**, prevê que a comprovação de aptidão deve ser realizada mediante documento que evidencie o desempenho prévio de atividade “pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”, ressaltando que a norma utilizou termos de conteúdo aberto como “pertinente” e “compatível”, os quais demandam um esforço interpretativo do gestor público, tanto é que a própria jurisprudência do TCU passou a definir como parâmetro razoável a comprovação da prévia prestação de serviço ou fornecimento de bens em quantitativo equivalente a até 50% (cinquenta por cento) do objeto que se pretende contratar (**Acórdão 1.052/2012**. Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer).

Nesse contexto, o Relator asseverou que a redação alternativa empregada pelo município, com o uso do termo “semelhante”, não induz, por si só, à ideia de que a comprovação da capacidade técnica deverá ser realizada mediante atestados de quantitativo idêntico ao demandado, tendo em vista que o termo “semelhante” pode remeter à ideia de similaridade, a qual poderia ser adequadamente interpretada no caso concreto de modo a evitar o cerceamento à participação de interessados.

Nesse sentido, acolheu as razões de defesa apresentadas pela pregoeira, para julgar improcedente a denúncia no que concerne ao presente tópico, tendo em vista não vislumbrar a ocorrência de ofensa ao **art. 30, II, da Lei nº 8.666/1993**, tendo recomendado, todavia, que o Município, em licitações futuras, procure observar os exatos termos da legislação de regência e fundamento adequadamente essas exigências, a fim de evitar possíveis restrições à competitividade do certame.

Ademais, a Unidade Técnica também apontou como irregular a previsão no edital que impedia a participação no certame de empresa em recuperação judicial.

Nesse ponto, o Relator destacou que o **art. 31, II, da Lei nº 8.666/1993** resguarda a exigência de certidão negativa de falência ou concordata como documento relativo à qualificação econômico-financeira e que, com o advento da **Lei nº 11.101/2005**, a recuperação judicial passou a substituir a concordata em nosso ordenamento.

Nesse diapasão, salientou que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) assentou entendimento segundo o qual não é possível exigir certidão negativa de recuperação judicial entre os documentos de qualificação econômico-financeira dos licitantes, pois não seria possível interpretar-se extensivamente o **art. 31, II, da Lei nº 8.666/1993**, que continua a mencionar apenas a concordata. Além disso, entendeu que permitir a participação de empresa em recuperação judicial se coaduna com a finalidade da **Lei nº 11.101/2005** de promover a função social da empresa e da atividade econômica (AREsp. 309867 ES 2013/0064947-3).

Note-se que o raciocínio desenvolvido pelo STJ condena a restrição do edital à participação de empresas em processo de recuperação judicial ou extrajudicial, pois não autorizada expressamente no **art. 31, II, da Lei nº 8.666/1993**. Não há irregularidade, assim, na vedação à participação de empresas em processo de falência.

Cumpra considerar, ainda, que o caso discutido pelo STJ remete a contratações comuns da Administração Pública cujo objeto é destituído de maiores complexidades e cujos valores dos itens, inclusive, em sua quase totalidade, não ultrapassam o teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O Relator destacou que a distinção realizada é importante e necessária, havendo posicionamentos favoráveis à imposição da exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, nos casos de contratações singulares, de grande vulto, como as concessões públicas, nas quais a função social da empresa necessariamente sofrerá mitigação face ao interesse público de continuidade do serviço essencial, por exemplo (Denúncias nº **1058853** e **977532**).

Tecidas tais considerações, julgou procedente a denúncia nesse ponto, por considerar irregular, *in casu*, o impedimento de participação no certame de empresas em recuperação judicial.

Nada obstante, a relatoria ressaltou que o agente público só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave, devendo-se observar o disposto no **art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, o qual prescreve que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposos (erro) seja "grosseiro".

No caso em análise, a relatoria entendeu que a responsável apresentou justificativa razoável para seu equívoco, não tendo havido, portanto, falta de cautela, culpa grave ou dolo, de modo que tal incorreção, no contexto dos autos, não configurou erro grosseiro a autorizar a responsabilização da agente, nos termos do **art. 28 da LINDB**.

Sendo assim, o Relator deixou de aplicar multa à pregoeira, mas determinou a expedição de recomendação para que, em certames futuros, o Município se abstenha de exigir das licitantes a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, tendo em vista a ausência de fundamento legal para tanto.

O voto do Relator foi aprovado, por unanimidade.

[Processo nº 1092379 - Denúncia. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, deliberado em 28.1.2021]

BOCO9766---WIN/INTER

#CO9767#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - CONTABILIDADE - DESPESAS COM PESSOAL - INCLUSÃO DE PAGAMENTOS DE REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS DO PODER LEGISLATIVO

CONSULENTE: Câmara Municipal  
CONSULTOR: Mário Lúcio dos Reis

### INTRÓITO:

a) A Câmara Municipal, no uso de seu direito junto a esta consultoria, na qualidade de assinante do BEAP, formula-nos consulta, solicitando orientações sobre:

- Em dezembro de 20XX, período de recesso parlamentar, haverá reunião extraordinária. É legal o pagamento de remuneração aos vereadores referente a esta reunião?
- Informa que a remuneração de reunião extraordinária está prevista na Lei fixadora dos subsídios.
- Tal remuneração entra no limite dos 6% da Receita Corrente Líquida previsto na LC 101/2000?
- E no limite dos 70% da EC 25/2000?
- Em qual dotação orçamentária deverá ser contabilizada esta despesa de pagamento da reunião extraordinária: 31901100 - Vencimentos e vantagens fixas, ou 33909300 - Indenizações e Restituições.
- Haverá contribuição ao INSS?

### CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS E LEGAIS:

a) A Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, fixa o limite máximo de gastos com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo, dispondo que:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e **variáveis**, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. **(grifo e sublinhado nosso)**

.....

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

.....  
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

.....  
Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

.....  
III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

.....

b) A Constituição Federal de 1988, com redação dada pela EC 25/2000 determina que:

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:

.....  
"VII - o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município;"

.....  
"Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

.....  
§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores."

c) De forma resumida, os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal a serem cumpridos pelo Poder Legislativo são:

- Despesa total com remuneração de pessoal não superior a 6% da Receita Corrente Líquida;
- Despesa total com remuneração dos vereadores a 5% da Receita do Município;
- Total da despesa do Poder Legislativo, incluindo subsídios e excluindo gastos com inativos, não superior a 8% do somatório da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior;
- Total do gasto com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos vereadores, não superior a 70% de sua receita;

d) As reuniões extraordinárias, a nível federal, estão regulamentadas na Constituição Federal, no art. 57 que, a partir do § 6º estabelece as hipóteses para a convocação extraordinária. O art. 7º dispõe que:

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de **parcela indenizatória** em valor superior ao subsídio mensal. (grifo e sublinhado nosso).

e) Percebe-se que a legislação que estabelece os limites a serem observados pelo Poder Legislativo não apresenta de forma clara e evidente como devem ser tratados os valores pagos em decorrência destas sessões

extraordinárias, questão esta que suscitou resposta emitida pelo TCE/MG através da consulta nº 638.946 que subsidia o entendimento no âmbito do estado de Minas Gerais, a qual passamos a transpor:

"Respondo a primeira indagação à luz do § 7º do art. 57 da Constituição da República, norma reformulada pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº 19/98, que dispõe, in verbis:

"Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Observe-se que a citada regra magna alcança, em respeito ao princípio da correlação ou simetria, simetria concêntrica, as demais Casas Legislativas Estaduais e Municipais.

Logo, o legislador constituinte da Emenda Constitucional nº 19/98 não afastou dos vereadores o direito ao recebimento de pagamento quando da convocação de sessão legislativa extraordinária, pois, ao dar nova redação ao citado art. 57, § 7º, previu, para o parlamentar federal, estadual e municipal, parcela indenizatória em valor nunca superior à dos subsídios mensais.

Todavia, convém realçar que a dúvida do consulente é dirigida para a hipótese de reunião extraordinária em período legislativo ordinário, isto é, 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. Ora, para esse período o entendimento dominante é o de que, em face da instituição do subsídio único (art. 39, § 4º, Constituição Federal), restou vedado ao parlamentar receber qualquer outra espécie de remuneração, exceto parcelas de natureza jurídica diversas de subsídios, tais como os direitos sociais e as indenizatórias.

O vereador, no período legislativo ordinário, é remunerado na forma e limite do art. 29, VI, da Lei Maior Federal, vedado qualquer outro acréscimo de retribuição pecuniária para aquelas sessões.

Concluindo este tópico, estou convicto de que para as sessões realizadas no período de recesso legislativo (art. 57, § 7º/CF) é devida ao parlamentar, sem prejuízo dos subsídios mensais, a parcela indenizatória.

Para o segundo quesito, qual seja, se o pagamento dessa parcela indenizatória pode ultrapassar o limite de 70%, repasso ao consulente a seguinte orientação:

Com o advento da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000, restou banida do ordenamento jurídico remuneratório dos edis a possibilidade de as despesas com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores, ultrapassar setenta por cento de sua receita, a saber:

"Art. 29 - A .....

§ 1º. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídios de seus Vereadores."

Convém não olvidar que subsídio é a contraprestação pecuniária entregue ao parlamentar em razão de sua atividade legiferante ordinária.

Tanto é que nosso legislador maior, ao normatizar, no § 7º do art. 57 da Constituição Federal, o pagamento em razão de sessão legislativa extraordinária, atribuiu-lhe natureza jurídica **de parcela indenizatória**.

Assim, de cunho indenizatório, essa parcela, por não ter o status jurídico de subsídios, encontra-se fora do limite de 70%, teto ligado à folha de pagamento dos servidores e aos subsídios de vereadores.

Nessa mesma linha é a Lei de Responsabilidade Fiscal ao explicitar, na parte que dispõe sobre a despesa total com pessoal, que:

"Art. 19 .....

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - .....

III- derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;"

O referido inciso II do § 6º do art. 57 cuida exatamente de convocação de sessão legislativa extraordinária.

**Concluindo este quesito, tenho que a verba paga em razão da convocação extraordinária não compõe o patrimônio jurídico remuneratório do parlamentar; tem natureza indenizatória; não é retribuição; e o seu escopo é o de cobrir despesas extras decorrentes da sessão legislativa extraordinária.**

f) Assim, a conclusão pelos termos expostos na consulta acima é que por se configurar parcela indenizatória e, portanto, não deve compor os limites relacionados a gastos com pessoal definidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

g) No que se refere à contabilização destes valores, a Consulta respondida pelo TCE/MG não trata sobre o assunto mas perante as portarias do STN que definem regras e parâmetros para contabilização temos que a dotação orçamentária a ser utilizada para contabilização da despesa com reuniões extraordinárias em período de recesso parlamentar será a 31.90.94 - Pessoal Civil - Aplicações Diretas - Indenizações e Restituições trabalhistas, que conforme determinado na Portaria 163 e alterações posteriores, registrará as despesas relacionadas ao pagamento de servidores civis e empregados de entidades integrantes da administração pública de indenizações e restituições, inclusive férias e aviso prévio indenizado, etc. configurando assim, o pagamento de verbas indenizatórias a pessoa pertencente ao quadro de pessoal da entidade, que é o caso em análise.

**CONCLUSÃO E PARECER FINAL:**

a) De acordo com as considerações expostas acima, somos de parecer que, o valor pago aos agentes políticos em decorrência de sessão extraordinária em período de recesso parlamentar não entra no cômputo dos limites de gastos com pessoal definidos para o Poder Legislativo, seja na Constituição federal ou na Lei Complementar 101/00 por configurarem parcela indenizatória, nos termos do entendimento emanado da consulta do TCE/MG nº 638.946.

b) Quanto à contabilização deve ser realizada no 31.90.94 pois efetivamente refere-se a pagamento de indenização a pessoa pertencente ao quadro de pessoal da entidade.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9767---WIN/INTER