

Processo nº: 05295/11
Município: RIO VERDE
Assunto: Consulta
Órgão: Prefeitura Municipal
Consulente : Juraci Martins de Oliveira
CPF nº: 018.038.241-15
Relator: Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo

0004 / 11

ACÓRDÃO- AC CON- Nº – TCM/GO – TÉCNICO ADMINISTRATIVA

EMENTA: CONSULTA. 1. Despesas com pessoal de Autarquias e Fundações Públicas devem ser incluídas no cômputo do limite do artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/00.
2. A consolidação das contas anuais dos Municípios abrange as Fundações. Art. 22 da RN 007/08 TCM/GO.
3. Ausência de hierarquia entre Administração Direta e Indireta. Controle Finalístico.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que versam sobre Consulta formulada pela Sr. **JURACI MARTINS DE OLIVEIRA**, Prefeito Municipal de **RIO VERDE** sobre os seguintes questionamentos:

- 1) *As despesas com pessoal de Universidade, criada por lei municipal, que cobra mensalidade de seus alunos, com autonomia administrativa e financeira, são incluídas no cômputo do limite estipulado pela alínea “b” do inciso III do artigo 20, da Lei Complementar n.º 101/2000?*
- 2) *A contabilidade da referida Universidade deve estar inserida nas contas de governo do Município?*
- 3) *Considerando a autonomia administrativa e financeira da FESURV – Fundação de Ensino Superior de Rio Verde, prevista em lei, e sendo ela*

integrante da administração indireta do Município, até que ponto se encontra subordinada ao Poder Executivo? Quais atos podem ser praticados pelo Poder Executivo em relação à mencionada Fundação, sem configurar ingerência?

Considerando a Proposta de Decisão nº 0072/2011-GABMOA proferida pelo Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo;

Considerando tudo mais que dos autos consta.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão Técnico-Administrativa, tendo em vista o disposto nos artigos 199 e 200 do Regimento Interno deste TCM/GO, nos autos do Processo nº 05295/11:

I – **Conhecer** da presente Consulta, nos termos do art. 199 do Regimento Interno deste Tribunal, vez que presentes os requisitos de admissibilidade;

II – **Manifestar** o seguinte entendimento sobre a questão Consultada:

1. As despesas com pessoal de Autarquias e Fundações Públicas devem ser incluídas no cômputo do limite verificado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/00.
2. A consolidação das contas anuais dos Municípios abrange os órgãos do Poder Legislativo, da Administração Direta e Indireta, inclusive Autarquias, Fundações e Fundos do Poder Executivo do Município, nos termos do art. 22 da RN 007/08 deste Tribunal.
3. Não há hierarquia entre a Administração Direta e Indireta e sim controle das finalidades para as quais foram criadas.

III. **Determinar** o encaminhamento do Acórdão e Proposta que o fundamenta ao Consulente para que tenha conhecimento da resposta nos termos da Lei nº 15.958/2007 e do Regimento Interno.

IV. Determinar a publicação do Acórdão, nos termos do artigo 101 da Lei nº 15.958/2007, para que surta os efeitos legais necessários.


V. Determinar que, após cumpridas as demais formalidades, sejam os presentes autos arquivados.


Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, aos

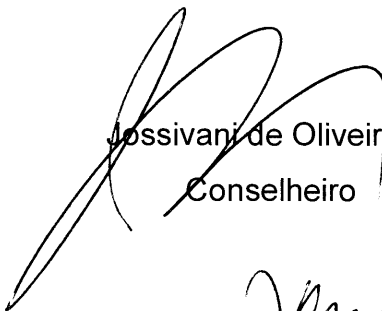

Presidente Conselheira Maria Teresa Fernandes Garrido


107 DEZ 2011

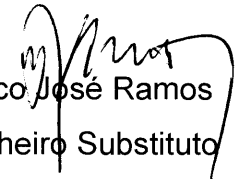

Paulo Ernani Miranda Ortegal
Conselheiro


Virmondes Borges Cruvinel
Conselheiro



Honor Cruvinel de Oliveira
Conselheiro


Jossivani de Oliveira
Conselheiro


Sebastião Monteiro
Conselheiro


Francisco José Ramos
Conselheiro Substituto

Relator:


Mauricio Oliveira Azevedo
Conselheiro Substituto (não votante)

Fui presente:


Ministério Público de Contas.

Processo n°: 05295/11
Município: RIO VERDE
Assunto: Consulta
Órgão: Prefeitura Municipal
Consulente : Juraci Martins de Oliveira
CPF n°: 018.038.241-15
Relator: Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo

PROPOSTA DE DECISÃO N° 0072/2011 – GABMOA

EMENTA: CONSULTA. 1. Despesas com pessoal de Autarquias e Fundações Públicas devem ser incluídas no cômputo do limite do artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/00.
2. A consolidação das contas anuais dos Municípios abrange as Fundações. Art. 22 da RN 007/08 TCM/GO.
3. Ausência de hierarquia entre Administração Direta e Indireta. Controle Finalístico.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Sr. **JURACI MARTINS DE OLIVEIRA**, Prefeito Municipal de **RIO VERDE** sobre os seguintes questionamentos:

- 1) *As despesas com pessoal de Universidade, criada por lei municipal, que cobra mensalidade de seus alunos, com autonomia administrativa e financeira, são incluídas no cômputo do limite estipulado pela alínea “b” do inciso III do artigo 20, da Lei Complementar n.º 101/2000?*
- 2) *A contabilidade da referida Universidade deve estar inserida nas contas de governo do Município?*
- 3) *Considerando a autonomia administrativa e financeira da FESURV – Fundação de Ensino Superior de Rio Verde, prevista em lei, e sendo ela integrante da administração indireta do Município, até que ponto se encontra subordinada ao Poder Executivo? Quais atos podem ser*

praticados pelo Poder Executivo em relação à mencionada Fundação, sem configurar ingerência?

A consulta foi formulada por autoridade competente e instruída com o Parecer da Assessoria Jurídica do Município (fls. 03/06), atendendo ao disposto no art.199, II e § 1º do Regimento Interno deste TCM/GO. Entretanto, versa sobre caso concreto, que, a princípio não poderia ser respondida, pena de constituir pré-julgamento do fato. Não obstante, considerando a relevância do tema, entendeu-se pertinente o conhecimento do pedido e a análise do mérito,

Nesse sentido, nos moldes do Despacho nº 0066/2011 (fl. 09), os autos foram encaminhados à Secretaria de Contas Mensais de Gestão, que manifestou por meio do Parecer nº 0008/2011 (fls. 10/14). Ato seguinte, o Ministério Público de Contas entendeu que a competência para manifestação seria da Secretaria de Contas de Governo, nos termos do art. 106, III do Regimento Interno e requereu a manifestação da especializada (Despacho nº 5901/11, fls. 15/16), o que foi atendido por esta Relatoria via Despacho nº 0041/11 (fl. 17).

A Secretaria de Contas de Governo manifestou-se às fls. 18/20 (Informação nº 2067/11). Após, a Procuradoria de Contas emitiu o Parecer nº 7172/2011 (fls. 21/22).

DA MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTAS MENSAIS DE GESTÃO

A Secretaria de Contas Mensais de Gestão opinou pela inclusão das despesas com pessoal de Universidade, criada por lei municipal, no cômputo do limite estipulado pela alínea "b" do inciso III do artigo 20, da Lei Complementar n.º 101/2000; pela inserção nas contas de governo do Município, da contabilidade de Universidade Municipal; e pela possibilidade de controle por parte do Poder Executivo sobre a FESURV – Fundação de Ensino Superior de Rio Verde (Parecer nº 0008/2011 – fls. 10/14).

DA MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTAS DE GOVERNO

Por meio da Informação nº 2067/2011 (fls. 18/20), a Secretaria de Contas de Governo entendeu que a contabilidade da Universidade de Rio Verde deve integrar as contas de governo do Poder Executivo municipal, por se tratar de fundação pública, dotada de autonomia parcial e em contrapartida, deve o Executivo exercer o controle finalístico da instituição.

DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A Procuradoria de Contas (Parecer nº 7172/11, fls. 21/22) também entendeu pela inclusão das despesas com pessoal da Universidade no cômputo do limite estipulado pela alínea "b" do inciso III do artigo 20, da Lei Complementar n.º 101/2000, em combinação com o art. 19, III do mesmo Diploma e pela inserção da contabilidade da referida Universidade nas contas de governo do Município, na forma do art. 22, §1º, da RN nº 007/08. Quanto à subordinação de FESURV ao Poder Executivo, informou que dada a natureza jurídica de fundação pública, ente da administração indireta, tal entidade possui capacidade de auto-administração, estando sujeita a vínculo com a administração direta (Poder Executivo) quanto ao controle e tutela assecuratórios de seus fins institucionais (controle finalístico), não havendo que se falar em subordinação hierárquica.

É o Relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conhecida a Consulta, analiso as questões que me foram propostas:

1) As despesas com pessoal de Universidade, criada por lei municipal, que cobra mensalidade de seus alunos, com autonomia administrativa e financeira, são incluídas no cômputo do limite estipulado pela alínea "b" do inciso III do artigo 20, da Lei Complementar n.º 101/2000?

A fim de esclarecer esse questionamento, necessário se faz transcrever os arts. 1º, § 3º, I, b, 19 e 20 da LC 101/00, veja:

Art. 1º (...)

(...)

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (...)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, **fundações e empresas estatais dependentes**;

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).

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.

Nota-se que o § 3º, I, b do art. 1º da LC 101/00, englobou as fundações nas referências à União, Estados e Municípios. Assim, entende-se que quando a Lei de Responsabilidade Fiscal se referir ao Município, as fundações estão aí incluídas.

Nesse sentido, também é a lição de REINALDO MOREIRA BRUNO¹:

(...)

Em relação aos Municípios brasileiros, em face da combinação do disposto no art. 19, inc. III, com o art. 20, inc. III, "a" e "b", todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites para o dispêndio com pessoal foram estabelecidos em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, repartindo entre Executivo e Legislativo, e ainda:

a) reservado ao legislativo 6% (seis por cento);

b) e para o Executivo o percentual máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento), **abrançadas aqui as despesas da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações, dos Fundos e das Empresas estatais dependentes, (...).**

Cabem aqui algumas observações no que tange à abrangência destes limites estabelecidos na lei, eis que uma apressada leitura poderia permitir afirmar-se

¹ Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal, 3.ª ed., págs. 178/179

que os 54% (cinquenta e quatro por cento) abrangeriam apenas as despesas com a Prefeitura, ou seja, a administração direta, deixando fora destas as entidades da administração indireta.

Deve-se verificar que, **para fins do disposto nestes dispositivos, encontram-se vinculados ao Executivo todas as entidades da administração indireta já que, ao definir a receita corrente líquida, a lei de gestão fiscal fez inserir as receitas de todas as entidades da administração indireta, sendo somadas para obtenção da receita corrente líquida do Município; ora, se integram para fins de obtenção da receita, seu consectário natural é de que integrem também as despesas, no caso do Executivo.**

(grifo nosso).

Não é outro o entendimento esposado pelos doutrinadores MOACIR MARQUES DA SILVA, FRANCISCO ANTÔNIO DE AMORIM e VALMIR LEÔNIO DA SILVA²:

As despesas de pessoal do Poder Executivo compreendem as despesas da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações, dos Fundos e das Empresas Estatais Dependentes.

Deste modo, sendo a FESURV (Fundação de Ensino Superior de Rio Verde), uma fundação pública, portanto, ente da Administração Indireta Municipal, suas despesas com pessoal devem ser incluídas no cômputo do limite verificado no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar n.º 101/2000.

Passo ao segundo questionamento.

2) *A contabilidade da referida Universidade deve estar inserida nas contas de governo do Município?*

Quanto a este, responde-se positivamente, ou seja, a contabilidade da FESURV, uma vez integrante da administração indireta do Estado, deve sim, estar incluída nas contas de governo do Município, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º da RN 007/08 deste Tribunal, conforme se verifica abaixo:

Art. 22 – As contas anuais dos Municípios, aqui denominadas contas de governo, de responsabilidade do Chefe do Executivo, relativas ao exercício financeiro de 2008 e seguintes, após remessa obrigatória por meio da Internet, nos moldes do layout contido no Anexo IV desta Resolução, deverão ser

² *Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios*, 2.ª ed., pág. 44

protocoladas na sede desta Corte de Contas, devidamente consolidadas e num único processo, em até 60 (sessenta) dias contados da abertura da sessão legislativa, nos termos do Art. 77, inciso X, da Constituição Estadual, para emissão do parecer prévio, pelo Tribunal, e posterior julgamento pela Câmara Municipal.

§1º – A consolidação de que trata o caput abrange os órgãos do Poder Legislativo, os da Administração Direta e Indireta, inclusive Autarquias, Fundações e Fundos do Poder Executivo do Município.

(grifo nosso)

Por fim, passo a responder a terceira e última questão:

3) Considerando a autonomia administrativa e financeira da FESURV – Fundação de Ensino Superior de Rio Verde, prevista em lei, e sendo ela integrante da administração indireta do Município, até que ponto se encontra subordinada ao Poder Executivo? Quais atos podem ser praticados pelo Poder Executivo em relação à mencionada Fundação, sem configurar ingerência?

Como visto acima, a FESURV é uma Fundação Pública Municipal, assim, integrante da administração indireta. Embora tenham personalidade e bens próprios, as fundações são dotadas de autonomia parcial, pois se submetem ao controle do Poder que o criou, na hipótese, Poder Executivo. Cumpre observar não se trata de hierarquia e sim de controle, fiscalização no atendimento da finalidade para a qual foi criada. Tem-se assim uma supervisão, que é limitada aos aspectos que a lei indica, para não suprimir a autonomia administrativa e financeira das entidades vinculadas à Administração Central.

A Professora Fernanda Marinela³ explica como é feito o controle externo da Administração Indireta, quando realizado pela Administração Direta:

*No que tange ao controle feito pela Administração Direta, ele poderá ser: um **controle ordinário**, referente a uma tutela ordinária, podendo ser de legitimidade, de mérito, preventivo ou repressivo, tudo conforme previsão legal; ou, ainda, um **controle extraordinário**, o qual ocorre em circunstâncias*

³ *Direito Administrativo*, 4.^a ed., págs. 98/99

excepcionais, graves distorções que independem de lei. Esse controle é feito via supervisão ministerial, sendo realizado pelo Ministério ao qual está ligada determinada pessoa jurídica.

Os fins desse mecanismo de controle são: assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seus atos de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo; zelar pela obtenção de eficiência administrativa; zelar pela autonomia administrativa, operacional e financeira.

As atribuições e competências dos Ministérios costumam variar conforme a lei que cria cada uma das pessoas jurídicas, mas, em regra, eles poderão nomear os seus dirigentes, receber sistematicamente relatórios, boletins, balancetes e informações com o fito de acompanhar as atividades, orçamento e programação financeira; aprovar proposta de orçamento e programação financeira; aprovar balanços, balancetes e relatórios; fixar despesas de pessoal, administração, gastos de publicidade e divulgação; realizar auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; efetivar intervenção, caso o interesse público requeira, além de outras.

Desse modo, conclui-se que não há hierarquia entre a Administração Direta e Indireta e sim controle das finalidades para as quais foram criadas.

III – PROPOSTA

Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do artigo 85, § 1º da Lei nº 15.958/2007, com redação acrescida pela Lei nº 17.288/2011, artigo 83 do Regimento Interno, regulamentado pela Resolução Administrativa nº 232/2011, e em conformidade com a Portaria nº 557/2011 que disciplina a aplicação do inciso IV do artigo 6º da referida Resolução Administrativa nº 232/2011, faço a seguinte **PROPOSTA**:

Manifeste esta Corte de Contas o seguinte entendimento:

1. As despesas com pessoal de Autarquias e Fundações Públicas devem ser incluídas no cômputo do limite verificado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 101/00.
2. A consolidação das contas anuais dos Municípios abrange os órgãos do Poder Legislativo, da Administração Direta e Indireta, inclusive

Autarquias, Fundações e Fundos do Poder Executivo do Município, nos termos do art. 22 da RN 007/08 deste Tribunal.

3. Não há hierarquia entre a Administração Direta e Indireta e sim controle das finalidades para as quais foram criadas.

Determine o encaminhamento do Acórdão e Proposta que o fundamenta ao Consulente para que tenha conhecimento da resposta nos termos da Lei nº 15.958/2007 e do Regimento Interno.

Determine a publicação do Acórdão, nos termos do artigo 101 da Lei nº 15.958/2007, para que surta os efeitos legais necessários.

Determine que se cumpram as demais formalidades de praxe.

É a proposta.

Gabinete do Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, Capital do Estado, aos 21 dias do mês de novembro de 2011.

Conselheiro Substituto **Maurício Oliveira Azevedo**

Relator