

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

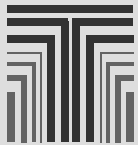
**XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE  
PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

**2010**

**PARCERIA ORIENTAÇÃO FISCALIZAÇÃO**



# XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Diretoria Geral de Planejamento e Administração  
Divisão de Publicações/Instituto de Contas (Icon)

## XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO MUNICIPAL

### SUPERVISÃO

**Conselheiro César Filomeno Fontes**

### EDIÇÃO

**Valdelei Rouver**  
**Joseane Aparecida Corrêa**

### REVISÃO GRAMATICAL

**Valdelei Rouver**

### ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA

**Joseane Aparecida Corrêa**  
**Silvia Maria Berté Volpato**

### COLABORAÇÃO

**Cons. Adircélio de Moraes Ferreira Junior – Supervisor do Icon**  
**João Luiz Gattringer – Diretor Executivo Icon**  
**Estelamaris de Carli Calgaro**  
**Renato Joceli de Sousa**  
**Jaison Leepkahn**

### PLANEJAMENTO GRÁFICO

**Ayrton Cruz**

### TIRAGEM

**4.500 exemplares**

Ficha catalográfica elaborada por  
Sílvia M. Berté Volpato CRB 14/408 – ICON/TCE

S231 Santa Catarina. Tribunal de Contas  
Ciclo de estudos de controle público da  
administração municipal (12.). - Florianópolis :  
Tribunal de Contas, 2010.

328 p.

1. Administração pública municipal. 2. Tribunal  
de Contas. 3. Controle externo. I. Título.

CDU 352

**Pedidos desta publicação devem ser feitos para:**

**Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**  
**Instituto de Contas**

Rua Anita Garibaldi, 417  
88.020-120 – Florianópolis – SC  
Fone/fax: (048) 3221-3794  
E-mail: apoioicon@tce.sc.gov.br

# APRESENTAÇÃO

Seguindo a tradição de primeiro orientar para depois fiscalizar, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através do Instituto de Contas, realiza o XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, em cumprimento a uma de suas principais funções que é a de oferecer orientação técnica aos fiscalizados.

O XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal foi organizado em 12 etapas regionais, envolvendo todos os municípios do Estado de Santa Catarina, e resultará na orientação de aproximadamente 4.500 agentes públicos representados por Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais, Controladores, Contadores e demais servidores municipais.

Esse evento, consolidado em parceria com a FECAM, as Associações de Municípios, a União de Vereadores, o Ministério Público do Estado, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Tribunal de Contas da União, abordará temas relevantes escolhidos diante de dúvidas dos administradores públicos, em razão das constantes modificações de procedimentos e rotinas, principalmente na área contábil e de controle interno, motivos que levam o Tribunal de Contas a debater aspectos que envolvem o cotidiano dos servidores e administradores municipais.

Acompanhando o modelo adotado no exercício de 2007, o XII Ciclo foi dividido em duas clientelas temáticas: uma política, dirigida aos agentes políticos, propiciando a discussão de aspectos estratégicos da Administração Pública Municipal; e, outra técnica, dirigida aos demais servidores e administradores municipais, voltada à discussão prática de assuntos técnicos divididos em salas temáticas: de atos de pessoal; de contabilidade; de licitações, contratos e obras; e de controle interno.

Convém ressaltar que os temas foram escolhidos em razão de necessidades constatadas pelas equipes técnicas deste Tribunal diante dos anseios dos fiscalizados.

Assim, para a Clientela Política serão apresentados os seguintes temas: A atuação do controle interno em apoio ao controle externo: aplicação do art. 74, IV, da CRFB/88; Responsabilidade por ato de gestão do prefeito e o papel do vereador na fiscalização; Convênios e outros repasses (produzido pelo Tribunal de Contas da União); Aspectos destacados da Lei de Licitações: dispensa e inexigibilidade (produzido pelo Ministério Público do Estado).

Já para a Clientela Técnica, os temas abordados serão os seguintes: Fontes de recursos e antecipação de receita; Precatórios e lançamentos contábeis; Limites constitucionais e legais e liquidação da despesa pública; Prestação de contas de recursos antecipados; Legalidade e legitimidade da despesa pública: diárias, honorários e revisão geral anual; Uma visão dos novos procedimentos contábeis; Aposentadoria, pensões e admissões: instruções normativas n<sup>os</sup> TC-07/08 e TC-08/10; Responsabilidade por ato de gestão: casos práticos de imputação de débito e multa; Contratação de servidores temporários e terceirizados (a cargo do Ministério Público do Estado); Sistema e-Sfinge: aspectos gerais; Editais (Licenças, itens obrigatórios, qualificação técnica e anexos), Projetos e orçamentos (Procedimentos, responsabilidade e avaliação), Fiscalização (Função e responsabilidade do fiscal) e Obras parceladas (Procedimentos e utilidades); Sistema e-Sfinge obras; Sistema e-Sfinge licitação; Registro de preços; Principais pontos considerados na análise das licitações; Concessões; Inconsistência dos dados enviados através do e-Sfinge; A atuação do controle interno em apoio ao controle externo: aplicação do art. 74, IV, da CRFB/88 e Tomada de contas especial.

O livro-texto, além de servir de apoio ao XII Ciclo, transformar-se-á em bibliografia para todos aqueles que, de algum modo, busquem informações sobre boas práticas na Administração Pública.

Assim, o Tribunal de Contas de Santa Catarina espera que este evento de orientação contribua para melhorar os resultados da gestão pública municipal e atenda aos anseios da sociedade que exige eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

**Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall**

Presidente do TCE/SC

# PROGRAMAÇÃO

## XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

8h às 8h30min	<b>RECEPÇÃO, ENTREGA DE MATERIAL E DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES NAS OFICINAS TEMÁTICAS</b>				
	<b>clientela política</b>	<b>clientela técnica</b>			
	AUDITÓRIO AGENTES POLÍTICOS	SALA 02 OFICINA TEMÁTICA: CONTABILIDADE	SALA 03 OFICINA TEMÁTICA: ATOS DE PESSOAL	SALA 04 OFICINA TEMÁTICA: LICITAÇÕES, CONTRATOS, OBRAS E SERVIÇOS	SALA 05 OFICINA TEMÁTICA: CONTROLE INTERNO
8h30min às 10h PALESTRA E DEBATE	Cerimonial de Abertura. ▶ Atuação do controle interno em apoio ao controle externo: aplicação do art. 74, IV, da CRFB/88 - COG ▶ Responsabilidade por ato de gestão do prefeito e o papel do vereador na fiscalização - COG	▶ Fontes de recursos e antecipação de receita - DMU	▶ Aposentadorias e pensões: instruções normativas nºs TC-07/08 e TC-08/10 - DAP	▶ Editais (licenças, itens obrigatórios, qualificação técnica e anexos) - DLC ▶ Projetos e orçamentos (procedimentos, responsabilidade e avaliação) - DLC	Controle Interno ▶ Legalidade e legitimidade das despesas públicas: diárias, honorários e revisão geral anual - DMU
10h às 10h30min PALESTRA E DEBATE	▶ Convênios e outros repasses - TCU	▶ Precatórios e lançamentos contábeis - DMU	▶ Aposentadorias e pensões: instruções normativas nºs TC-07/08 e TC-08/10 - DAP (continuação)	▶ Fiscalização (função e responsabilidade do fiscal) - DLC ▶ Obras parceladas (procedimentos e utilidades) - DLC	▶ Inconsistências dos dados enviados através do e-Sfinge - DMU
10h30min às 10h45min	<b>INTERVALO</b>				
10h45min às 12h PALESTRA E DEBATE	▶ Aspectos destacados da lei de licitações: dispensa e ineligibilidade - MPSC ▶ Mensagem do MPJTCE	▶ Limites constitucionais e legais e liquidação das despesas públicas - DMU	▶ Admissões: instruções normativas nºs TC-07/08 e TC-08/10 - DAP	▶ e-Sfinge Obras - DLC/DIN	▶ Atuação do controle interno em apoio ao controle externo: aplicação do art. 74, IV, da CRFB/88 - COG
12h às 13h30min	<b>INTERVALO PARA ALMOÇO</b>				
13h30min às 14h15min PALESTRA E DEBATE		Contabilidade ▶ Prestação de contas de recursos antecipados - DMU	▶ Responsabilidade por atos de gestão: casos práticos de aplicação de débito e multas - COG	▶ e-Sfinge Licitação - DLC/DIN	▶ Elaboração dos relatórios de controle interno enviados ao TCE/SC - DMU

## XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

	clientela política	clientela técnica			
	AUDITÓRIO AGENTES POLÍTICOS	SALA 02 OFICINA TEMÁTICA: CONTABILIDADE	SALA 03 OFICINA TEMÁTICA: ATOS DE PESSOAL	SALA 04 OFICINA TEMÁTICA: LICITAÇÕES, CONTRATOS, OBRAS E SERVIÇOS	SALA 05 OFICINA TEMÁTICA: CONTROLE INTERNO
14h15min às 16h PALESTRA E DEBATE		Contabilidade ▶ Legalidade e legitimidade das despesas públicas: diárias, honorários e revisão geral anual - DMU	▶ Contratação de servidores temporários e terceirizados sob a ótica do MPSC - MPSC	▶ Registro de preços - DLC ▶ Principais pontos considerados na análise das licitações - DLC	▶ Tomada de Contas Especial - GCAMFJ
16h às 16h15min	<b>INTERVALO PARA LANCHE</b>				
16h15min às 17h PALESTRA E DEBATE		▶ Uma visão dos novos procedimentos contábeis - DMU	▶ e-Sfinge: aspectos gerais - DIN	▶ Concessões - DLC	Controle Interno ▶ Prestação de contas de recursos antecipados - DMU



# CRONOGRAMA

XII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL							
ETAPA	DATA	ENVOLVE AS ASSOCIAÇÕES	MUNICÍPIOS	CLIENTELA POLÍTICA	CLIENTELA TÉCNICA	TOTAL	
1	PALHOÇA/ GRANDE FLORIANÓPOLIS	13/07/2010	GRANFPOLIS (22)	22	154	176	330
2	CRICIÚMA	15/07/2010	AMREC (11) e AMESC (15)	26	182	208	390
3	TUBARÃO	16/07/2010	AMUREL (13)	13	91	104	195
4	SÃO MIGUEL DO OESTE	20/07/2010	AMEOSC (19), AMERIOS (17) e AMNOROESTE (6)	42	294	336	630
5	CHAPECÓ	21/07/2010	AMOSC (20) e AMAI (14)	34	238	272	510
6	CONCÓRDIA	22/07/2010	AMAUC (16)	16	112	128	240
7	RIO DO SUL	27/07/2010	AMAVI (28)	28	196	224	420
8	BLUMENAU	28/07/2010	AMFRI (11) e AMMI (14)	25	175	200	375
9	JARAGUÁ DO SUL	29/07/2010	AMUNESC (9), AMPLANORTE e AMURC (10) e AMVALI (7)	26	182	208	390
10	VIDEIRA	03/08/2010	AMARP (19)	19	133	152	285
11	JOAÇABA	04/08/2010	AMMOC (13) e AMPLASC (7)	20	140	160	300
12	LAGES	05/08/2010	AMURES (18)	18	126	144	270
<b>SUBTOTAL</b>			<b>289</b>	<b>2.023</b>	<b>2.312</b>	<b>4.335</b>	
SEM VINCULAÇÃO COM ASSOCIAÇÃO		DIVERSOS	4	28	32	60	
<b>TOTAL</b>			<b>293</b>	<b>2.051</b>	<b>2.344</b>	<b>4.395</b>	



# SUMÁRIO

ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO EM APOIO AO CONTROLE EXTERNO: APLICAÇÃO DO ART. 74, IV, DA CRFB/88 — **Elóia Rosa da Silva** ..... 19

INTRODUÇÃO.....	19
1 O QUE SIGNIFICA CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? .....	19
2 O QUE É CONTROLE INTERNO?.....	20
3 O QUE É SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?.....	20
4 QUAIS OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO?.....	20
5 DE QUE FORMA É POSSÍVEL ASSEGURAR A ATUAÇÃO INTEGRADA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO? .....	20
6 A OBRIGATORIEDADE DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DE FORMA INTEGRADA É APENAS PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL? .....	20
7 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS PARA O PREFEITO E PARA O PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NÃO ORGANIZAREM O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS PADRÕES EXIGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL? .....	21
8 QUAIS AS FINALIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?.....	22
9 A QUEM COMPETE ESTABELECEER AS ATRIBUIÇÕES DA COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO? .....	23
10 DE QUE FORMA O CONTROLE INTERNO PODE APOIAR O CONTROLE EXTERNO.....	23
11 O TRIBUNAL DE CONTAS PODE DETERMINAR AO CONTROLE INTERNO A REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS NAS UNIDADES SUJEITAS AO SEU CONTROLE? .....	23
12 QUE PROVIDÊNCIAS O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE ADOTAR QUANDO CONSTATAR IRREGULARIDADES DE QUE RESULTE PREJUÍZO AO ERÁRIO? .....	24
13 É OBRIGATÓRIA A PARTICIPAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL(PCP)? .....	24
14 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE MANIFESTAR-SE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS? .....	24
15 A PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS ADMINISTRADORES — PCA DEVE SER SUBMETIDA AO CONTROLE INTERNO ANTES DE SER ENCAMINHADA AO TRIBUNAL DE CONTAS?.....	25
16 É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? ....	25
17 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE EMITIR PARECER NO PROCESSO DE ADMISSÃO E CONCESSÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO ANTES DO SEU ENCAMINHAMENTO AO TRIBUNAL DE CONTAS? .....	25
18 O TRIBUNAL DE CONTAS PODE SOLICITAR INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO, NECESSÁRIOS AO SANEAMENTO DE PROCESSO EM EXAME? .....	26
19 O TRIBUNAL PODE FAZER DETERMINAÇÕES AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO COM VISTAS À CORREÇÃO DE IRREGULARIDADES?.....	26

20 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO ESTÁ OBRIGADO A FISCALIZAR A ENTREGA DA DECLARAÇÃO DE BENS? .....	26
21 É DEVER DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO ALIMENTAR OS SISTEMAS CORPORATIVOS DO TCE/SC (E-SFINGE)? .....	27
22 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE ELABORAR RELATÓRIOS PARA SEREM SUBMETIDOS AO TRIBUNAL DE CONTAS? .....	27
23 QUAIS OS RELATÓRIOS QUE DEVEM SER ELABORADOS PELO CONTROLE INTERNO? .....	27
24 O PREFEITO PODE CONTRATAR OS SERVIÇOS DE AUDITORIAS INDEPENDENTES? .....	28
CONCLUSÃO .....	28
REFERÊNCIAS .....	29

## RESPONSABILIDADE POR ATO DE GESTÃO DO PREFEITO E O PAPEL DO VEREADOR NA FISCALIZAÇÃO — **Hamilton Hobus Hoemke** ..... 31

INTRODUÇÃO.....	31
1 POR QUE O ESTUDO DA RESPONSABILIDADE É IMPORTANTE? .....	31
2 O QUE É RESPONSABILIDADE? .....	31
3 HÁ DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADE E POR QUÊ? .....	31
4 QUAL A DIFERENÇA ENTRE RESPONSABILIDADE CIVIL, CRIMINAL E ADMINISTRATIVA? .....	32
5 O TCE/SC ADOTA QUAL RESPONSABILIDADE? .....	32
6 QUAL É A ORIGEM DO DÉBITO? .....	33
7 QUAIS SÃO AS CAUSAS DA CONDENAÇÃO EM DÉBITO? .....	33
8 O QUE É DANO AO ERÁRIO? .....	33
9 HÁ EXEMPLOS DE CONDENAÇÕES EM DÉBITO? .....	33
10 QUAL A CAUSA DA APLICAÇÃO DE MULTA PELO TCE/SC? .....	36
11 HÁ EXEMPLOS DE CONDENAÇÕES EM MULTA? .....	36
12 QUAIS PRINCÍPIOS E REGRAS SÃO APLICÁVEIS ÀS CONDENAÇÕES EM MULTA PELO TCE/SC? .....	36
13 E QUANTO AO PROCESSO, QUAIS PRINCÍPIOS O REGEM? .....	37
14 EM GERAL, QUEM ESTÁ JURISDICIONADO AO TCE/SC? .....	37
15 O QUE É ATO DE GOVERNO? .....	37
16 O QUE É ATO DE GESTÃO? .....	38
17 O PREFEITO PODE SER ORDENADOR DE DESPESA? .....	38
18 PODE O PREFEITO DELEGAR COMPETÊNCIA? .....	38
19 MESMO DELEGANDO COMPETÊNCIA, PODE O PREFEITO SER RESPONSABILIZADO? .....	38
20 PODE O PREFEITO SER RESPONSABILIZADO JUNTAMENTE COM OUTRA PESSOA? .....	39
21 A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES PODE FISCALIZAR O PODER EXECUTIVO? .....	39
22 A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES JULGA AS CONTAS DO PREFEITO? .....	39
23 EM LINHAS GERAIS, QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE FISCALIZAÇÃO? .....	39
24 A CÂMARA MUNICIPAL PODE CONSULTAR O TCE/SC? .....	40
25 PODE O VEREADOR REPRESENTAR AO TCE/SC? .....	40
CONCLUSÃO .....	40
REFERÊNCIAS .....	41

## CONVÊNIOS E OUTROS REPASSES — **José Mauro Bitarelli Martins** ..... 43

INTRODUÇÃO.....	43
1 O QUE É CONVÊNIO? .....	44

2 O QUE É CONTRATO DE REPASSE? .....	44
3 QUAIS SÃO OS PARTÍCIPES? .....	44
4 QUAL A ORIGEM DOS RECURSOS? .....	45
5 QUAIS SÃO AS FASES DO CONVÊNIO? .....	45
6 QUAL A REGULAMENTAÇÃO DO CONVÊNIO? .....	46
7 O QUE É O SICONV E ONDE PODE SER CONSULTADO? .....	46
8 COMO É O CREDENCIAMENTO E CADASTRAMENTO NO SICONV? .....	46
9 COMO IDENTIFICAR AS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIR PRIORIDADES? .....	47
10 COMO CONHECER OS PROGRAMAS DE GOVERNO? .....	47
11 COMO ELABORAR O PLANO DE TRABALHO? .....	48
12 O QUE É PROJETO BÁSICO? .....	49
13 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO DOS CONVÊNIOS? .....	50
14 QUAIS AS CONDIÇÕES EXIGIDAS PARA CELEBRAÇÃO? .....	50
15 QUAIS AS HIPÓTESES DE VEDAÇÃO DE CELEBRAÇÃO? .....	53
16 ONDE DEVE SER PUBLICADA A CELEBRAÇÃO? .....	53
17 É POSSÍVEL UTILIZAR OS RECURSOS PARA OUTRA FINALIDADE? .....	54
18 QUAIS OS PROCEDIMENTOS DA EXECUÇÃO FINANCEIRA? .....	54
19 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONVÊNIOS? .....	55
20 É OBRIGATÓRIA A LICITAÇÃO NA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS? .....	56
21 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS? .....	57
22 COMO PROCEDER NA CONTRATAÇÃO? .....	57
23 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS? .....	59
24 COMO ELABORAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS? .....	59
25 O QUE É A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)? .....	60
26 COMO O TCU FISCALIZA OS CONVÊNIOS? .....	61
27 ONDE ACHAR A JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE CONVÊNIOS? .....	61
28 ONDE ENCONTRAR O TCU? .....	62
REFERÊNCIAS .....	63

## ASPECTOS DESTACADOS DA LEI DE LICITAÇÕES: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE — Ricardo Paladino ... 65

INTRODUÇÃO .....	65
1 QUAL É O EMBASAMENTO PARA A REALIZAÇÃO DE UMA LICITAÇÃO? .....	65
2 PARA QUE SERVE UMA LICITAÇÃO? .....	66
3 EXISTEM SITUAÇÕES NAS QUAIS A LICITAÇÃO NÃO PRECISA SER REALIZADA? .....	67
4 QUAIS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 8.666/93 TRATAM DA DISPENSA DE LICITAÇÃO? .....	68
5 EXISTE DIFERENÇA ENTRE DISPENSA DE LICITAÇÃO E LICITAÇÃO DISPENSADA? .....	68
6 QUANDO É CABÍVEL A DISPENSA DE LICITAÇÃO? .....	68
7 PODE O LEGISLADOR DEFINIR, AO SEU PURO ARBITRÍO, QUAIS SÃO OS CASOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO? .....	70
8 COMO DEVE AGIR O ADMINISTRADOR PÚBLICO DIANTE DE UMA SITUAÇÃO QUE SE ENQUADRE EM UMA HIPÓTESE LEGAL DE DISPENSA DE LICITAÇÃO? .....	71
9 QUAIS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 8.666/93 TRATAM DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO? .....	72
10 QUANDO É CABÍVEL A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO? .....	72
11 COMO O ADMINISTRADOR PÚBLICO PODE CONSTATAR UMA SITUAÇÃO QUE DEMONSTRE UMA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO? .....	73
12 QUAIS AS DIFERENÇAS ENTRE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO? .....	74
13 COMO O ADMINISTRADOR PÚBLICO PODERÁ AVERIGUAR SE ESTÁ DIANTE DE UMA HIPÓTESE DE DISPENSA OU DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO? .....	75

CONCLUSÃO .....	76
REFERÊNCIAS .....	77

## FONTES DE RECURSOS, ANTECIPAÇÃO DE RECEITA, DÍVIDA ATIVA, PRECATÓRIOS E LANÇAMENTOS CONTÁBEIS — **Luiz Cláudio Viana** ..... 79

INTRODUÇÃO.....	79
1 QUAL A IMPORTÂNCIA E A UTILIDADE DOS REGISTROS POR FONTES DE RECURSOS? .....	79
2 É POSSÍVEL O REGISTRO ANTECIPADO DE UMA RECEITA? .....	83
3 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA? .....	85
4 QUAL O PROCEDIMENTO PARA CONTABILIZAR AS MULTAS DE TRÂNSITO? .....	89
5 COMO CONTABILIZAR OS RECURSOS FINANCEIROS QUE SÃO REPASSADOS À CÂMARA MUNICIPAL? .....	91
6 QUAIS OS LANÇAMENTOS QUE DEVERÃO SER REALIZADOS PARA REGISTRAR A PROVISÃO PARA FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO?.....	92
7 QUAL O CÓDIGO DE RECEITA QUE DEVERÁ SER UTILIZADO PARA CONTABILIZAR A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)?.....	93
8 QUANDO DA ELABORAÇÃO DO BALANÇO CONSOLIDADO DO MUNICÍPIO, O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS E CONCEDIDAS DEVE SER IGUAL?.....	93
9 QUAL O CÓDIGO DE RECEITA QUE DEVERÁ SER UTILIZADO PARA CONTABILIZAR A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA?.....	94
10 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAR AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ADVINDAS DE EMPRÉSTIMOS POR CONTRATOS? ..	94
11 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAR AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ADVINDAS DE EMPRÉSTIMOS POR TÍTULOS? .....	95
CONCLUSÃO .....	97
REFERÊNCIAS .....	97

## LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS E LIQUIDAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS — **Paulo César Salum e Marcos André Alves Monteiro** ..... 99

INTRODUÇÃO.....	99
1 SAÚDE.....	99
2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) .....	105
3 ENSINO.....	109
4 PESSOAL.....	112
5 PODER LEGISLATIVO.....	114
6 DESPESAS LIQUIDADAS .....	116
CONCLUSÃO .....	117
REFERÊNCIAS .....	118

## PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS — **Cristiane de Souza Reginatto**..... 121

INTRODUÇÃO.....	121
1 PARA QUE O MUNICÍPIO POSSA FAZER O REPASSE DE RECURSOS A TÍTULO DE CONTRIBUIÇÕES, AUXÍLIOS, SUBVENÇÕES, CONVÊNIOS OU ADIANTAMENTO DEVEM SER VERIFICADAS QUAIS NORMAS? .....	122
2 O QUE É A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS? .....	122
3 DE QUE FORMA OS RECURSOS DEVEM SER MOVIMENTADOS?.....	123

4 COMO DEVE SE SER FEITA A FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS? .....	124
5 O QUE DEVE CONTER UMA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSO ANTECIPADO? .....	124
6 O QUE DEVE CONTER OS COMPROVANTES DAS DESPESAS PARA FINS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS? .....	125
7 PODEM SER ACEITOS COMPROVANTES DE DESPESA FOTOCOPIADOS? .....	126
8 QUEM RESPONDE POR PREJUÍZOS CAUSADOS AO ERÁRIO NO CASO DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS? .....	127
9 A ENTIDADE PRIVADA, RECEBEDORA DO RECURSO, DEVE REALIZAR PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA ADQUIRIR BENS E/OU SERVIÇOS QUE SERÃO UTILIZADOS EM SEU PROVEITO? .....	128
10 HÁ DESPESAS QUE NÃO PODEM SER ACEITAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS? .....	129
11 QUAL O PAPEL DO CONTROLADOR INTERNO NA VERIFICAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS? .....	129
12 PODEM-SE ACEITAR, NA PRESTAÇÃO DE CONTAS, DESPESAS REALIZADAS PELA ENTIDADE BENEFICIADA ANTES DA DATA DO REPASSE DOS RECURSOS? .....	130
13 POSSÍVEL REPASSAR RECURSOS PARA ENTIDADE/SERVIDOR QUE ESTÁ COM PENDÊNCIA EM PRESTAÇÃO DE CONTAS? .....	132
14 QUAIS AS IMPROPRIEDADES RECORRENTES VERIFICADAS QUANDO DA ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS? .....	133
CONCLUSÃO .....	134
REFERÊNCIAS .....	134

## LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS: DIÁRIAS, HONORÁRIOS E REVISÃO GERAL ANUAL — **Geraldo José Gomes**..... 137

INTRODUÇÃO .....	137
1 COMO DEVEM SER FIXADAS AS DIÁRIAS? .....	137
2 PODEM SER FIXADAS DIÁRIAS COM VALORES DIFERENCIADOS PARA CADA REGIÃO? .....	138
3 PODE O MUNICÍPIO DEFINIR PELO PAGAMENTO DE DIÁRIAS E DE CONCESSÃO DE ADIANTAMENTOS? .....	138
4 QUAL O VALOR MÁXIMO DAS DIÁRIAS? .....	140
5 QUEM TEM DIREITO A DIÁRIAS? .....	140
6 QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS QUE ANTECEDEM E SUCEDEM AS DIÁRIAS? .....	141
7 REVISÃO GERAL ANUAL.....	142
8 HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA .....	146
CONCLUSÃO .....	147
REFERÊNCIAS .....	148

## UMA VISÃO DOS NOVOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS — **Sonia Endler**..... 151

INTRODUÇÃO.....	151
1 QUAL A PROPOSTA DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA? .....	152
2 QUAL É O PRAZO PARA IMPLANTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS DA CONTABILIDADE PÚBLICA? .....	152
3 QUEM DEVE UTILIZAR O PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO? .....	152
4 COMO FICAM OS SISTEMAS CONTÁBEIS NA ESTRUTURA DA NOVA CONTABILIDADE? .....	152
5 QUAL É A ESTRUTURA DO NOVO PLANO DE CONTAS NACIONAL? .....	153
6 QUAIS SÃO AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DEFINIDAS PARA O SETOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA NOVA CONTABILIDADE? .....	154
7 DE QUE FORMA AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DEVEM SER APRESENTADAS? .....	155
8 EM SÍNTESE, COMO DEVEM SER ELABORADAS AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS OBRIGATÓRIAS?.....	155

CONCLUSÃO .....	158
REFERÊNCIAS .....	158

## APOSENTADORIAS, PENSÕES E ADMISSÕES: INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nºs TC-07/08 E TC-08/10 —

### **Reinaldo Gomes Ferreira** ..... 159

INTRODUÇÃO.....	159
1 OBJETIVO DA INSERÇÃO DA NOVA NORMA .....	160
2 A QUEM SE DESTINA ESTA NORMA? .....	160
3 QUE ATOS DE PESSOAL SE SUBMETEM ÀS REGRAS DESTA NORMA? .....	161
4 QUAIS OS DOCUMENTOS QUE DEVEM SER REMETIDOS AO TRIBUNAL DE CONTAS? .....	161
5 QUAIS OS DOCUMENTOS QUE DEVEM PERMANECER NA UNIDADE GESTORA PARA PORTERIOR APRECIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS? .....	166
6 PONTOS RELEVANTES.....	168
CONCLUSÃO .....	170
REFERÊNCIAS.....	171

## RESPONSABILIDADE POR ATOS DE GESTÃO: CASOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS —

### **Anne Cristhine Brasil Costa e Caroline de Souza** ..... 173

INTRODUÇÃO.....	173
1 DIÁRIAS .....	173
2 CONTRATAÇÃO DE CONTADOR E ADVOGADO PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS.....	175
3 HORAS EXTRAS.....	179
4 ADICIONAL DE INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE E PENOSIDADE.....	182
5 CARGOS EM COMISSÃO .....	184
CONCLUSÃO .....	187
REFERÊNCIAS .....	187

## CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS E TERCEIRIZADOS SOB A ÓTICA DO MPSC —

### **Ricardo Paladino** ..... 191

INTRODUÇÃO.....	191
1 QUAIS SÃO OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS ÀS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS?.....	191
2 QUAL É A EFICÁCIA DO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88? .....	192
3 QUAL SERIA A LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88? .....	192
4 QUAIS SITUAÇÕES PODEM SER PREVISTAS NA LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88? .....	193
5 É POSSÍVEL REALIZAR CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS PARA ATENDER NECESSIDADES PERMANENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?.....	198
6 É POSSÍVEL REALIZAR CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS SEM A EXISTÊNCIA DA LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88?.....	199
7 QUAIS SÃO OS REQUISITOS PARA SE FAZER CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS?.....	200
8 AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DEVEM SER PRECEDIDAS DE PROCESSO SELETIVO?.....	201
9 O QUE SE ENTENDE POR SERVIDORES TERCEIRIZADOS? .....	201
10 EM QUAIS SITUAÇÕES É PERMITIDA A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TERCEIRIZADOS? .....	201
11 O QUE SE ENTENDE POR ATIVIDADE-MEIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? .....	203



12 EM QUAIS SITUAÇÕES A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-MEIO PODE CARACTERIZAR BURLA AO CONCURSO PÚBLICO? .....	203
CONCLUSÃO .....	205
REFERÊNCIAS .....	206

## EDITAIS, PROJETOS E ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÕES E OBRAS PARCELADAS — **Pedro Jorge Rocha de Oliveira, Alysson Mattje e Rogério Loch** ..... 209

INTRODUÇÃO .....	209
1 EDITAIS .....	210
2 PROJETOS E ORÇAMENTOS .....	213
3 FISCALIZAÇÃO DE OBRA .....	216
4 OBRAS PARCELADAS .....	219
CONCLUSÃO .....	221
REFERÊNCIAS .....	221

## E-SFINGE OBRAS — **Pedro Jorge Rocha de Oliveira, Alysson Mattje e Gustavo Simon Westphal** ..... 223

INTRODUÇÃO .....	223
1 SITUAÇÃO DAS UNIDADES GESTORAS NA REGIÃO .....	223
2 PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS PARA INFORMAÇÕES AO E-OBRAS .....	224
3 PRINCIPAIS DÚVIDAS DOS USUÁRIOS DO E-SFINGE OBRAS .....	231
CONCLUSÃO .....	235
REFERÊNCIAS .....	235

## REGISTRO DE PREÇOS — **Flávia Letícia Fernandes Baesso Martins** ..... 237

INTRODUÇÃO .....	237
1 QUAIS SÃO AS MODALIDADES QUE PODEM SER UTILIZADAS PARA A REALIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS E OS OBJETOS LICITÁVEIS? .....	237
2 A UNIDADE TEM A OBRIGATORIEDADE DE ADQUIRIR OS QUANTITATIVOS PREVISTOS? .....	240
3 HÁ NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS (RP)? .....	243
4 QUAL O PRAZO DE VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS? .....	244
5 É POSSÍVEL A REALIZAÇÃO DE ALTERAÇÕES NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS? .....	245
6 O QUE É “CARONA” À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS? É POSSÍVEL A SUA REALIZAÇÃO? .....	247
CONCLUSÃO .....	248
REFERÊNCIAS .....	249

## PRINCIPAIS PONTOS CONSIDERADOS NA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES — **Otto César Ferreira Simões** . 251

INTRODUÇÃO .....	251
1 LICITAÇÃO POR LOTE OU POR ITEM? .....	251
2 QUAL ÍNDICE DEVO UTILIZAR PARA REAJUSTAR O CONTRATO? .....	253

3 QUAL ÍNDICE DEVO UTILIZAR PARA AVALIAR A SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS EMPRESAS PARTICIPANTES? .....	254
4 QUANDO DEVE SER EXIGIDA A ENTREGA E REALIZADA A AVALIAÇÃO DA AMOSTRA? .....	255
5 QUAL A FORMA CORRETA DE DISCRIMINAR A CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL? .....	255
6 COMO A AÇÃO DEVE ESTAR DESCRITA NA LEI ORÇAMENTÁRIA? .....	256
7 EXISTE NECESSIDADE DE INFORMAR O ELEMENTO DE DESPESA NA LICITAÇÃO? .....	258
8 POSSO UTILIZAR LIMITAÇÕES DE DISTÂNCIA NA LICITAÇÃO? .....	258
9 NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS É NECESSÁRIA A ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO? .....	259
10 O CONTRATO DE RISCO É ACEITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS? .....	259
11 QUANDO É POSSÍVEL CONTRATAR CONSULTORIA OU ASSESSORIA? .....	260
12 COMO DEVO PROCEDER PARA NÃO FRACIONAR A DESPESA? .....	260
13 QUAIS INCISOS E ALÍNEAS DOS ARTS. 40 E 55, DA LEI Nº 8.666/93, QUE MAIS APRESENTAM RESTRIÇÕES NA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES? .....	261
CONCLUSÃO .....	262
REFERÊNCIAS .....	263

## CONCESSÕES — Sandro Luiz Nunes ..... 267

INTRODUÇÃO .....	267
1 QUAL O TIPO DE LICITAÇÃO MAIS ADEQUADO PARA A CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO? .....	267
2 A DEFINIÇÃO PRÉVIA DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO É CONDIÇÃO PARA A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS? .....	269
3 É NECESSÁRIA A APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS? .....	271
4 É CORRETA A PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DA CONCESSÃO SEM DEFINIÇÃO DAS CONDIÇÕES MÍNIMAS NECESSÁRIAS PREVIAMENTE NO CONTRATO? .....	273
5 É NECESSÁRIA A PRÉVIA DE AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS SOBRE O EDITAL DE LICITAÇÃO E MINUTA DO CONTRATO? .....	274
6 É NECESSÁRIA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, INDICADORES, FÓRMULAS E PARÂMETROS DEFINIDORES DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS CONCEDIDOS? .....	275
7 É POSSÍVEL A PREVISÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA PONTUAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS? .....	275
8 É NECESSÁRIA A DESIGNAÇÃO DA ENTIDADE DE REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO? E QUAIS OS SEUS PODERES REGULAMENTARES? .....	276
CONCLUSÃO .....	278
REFERÊNCIAS .....	279

## INCONSISTÊNCIAS DOS DADOS ENVIADOS ATRAVÉS DO SISTEMA E-SFINGE — Eduardo Corrêa Tavares ..... 281

INTRODUÇÃO .....	281
1 QUE DADOS DEVEM SER ENVIADOS AO TCE/SC? .....	281
2 QUAL A IMPORTÂNCIA DESTES DADOS? .....	282
3 QUAIS OS PRAZOS PARA O ENVIO? .....	282
4 QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS PELO ENVIO E PELOS DADOS? .....	283
5 COMO OS DADOS SÃO ENVIADOS? .....	283
6 O QUE SÃO INCONSISTÊNCIAS NO SISTEMA E-SFINGE? .....	284
7 O QUE SÃO IMPEDITIVOS? .....	285
8 O QUE SÃO ALERTAS? .....	286

9 E O PROCESSO DIGITAL DE ALERTA? TEM ALGUMA RELAÇÃO COM AS INCONSISTÊNCIAS AUTOMÁTICAS DO E-SFINGE? .....	287
10 COMO AS INCONSISTÊNCIAS AUTOMÁTICAS PODEM AJUDAR? .....	287
11 QUAIS AS INCONSISTÊNCIAS RECORRENTES E COMO SOLUCIONÁ-LAS? .....	288
12 HÁ ALGUMA INCONSISTÊNCIA QUE NÃO É ACUSADA AUTOMATICAMENTE PELO SISTEMA?.....	289
13 COMO REALIZAR O DESCARTE OU RETORNO DE COMPETÊNCIA? .....	289
14 SUPERADAS AS INCONSISTÊNCIAS, COMO OCORRE A CONFIRMAÇÃO DA REMESSA? .....	290
CONCLUSÃO .....	291
REFERÊNCIAS .....	291

## ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO ENVIADOS AO TCE/SC — **Teresinha de Jesus Basto da Silva** ..... **293**

INTRODUÇÃO.....	293
1 O QUE SE PODE ENTENDER POR CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO?.....	294
2 QUAL A VINCULAÇÃO DO CONTROLE INTERNO COM O CONTROLE EXTERNO? .....	294
3 QUAIS AS DIFERENÇAS ENTRE CONTROLE INTERNO E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO? .....	295
4 ONDE ESTÁ DISCIPLINADA A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL? .....	296
5 ONDE ESTÃO CONSIGNADOS NA LEGISLAÇÃO EMANADA DO TRIBUNAL DE CONTAS A PERIODICIDADE DE REMESSA E OS PONTOS PRINCIPAIS A SEREM ABORDADOS NOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO?.....	298
6 QUAIS SÃO OS OBJETIVOS E AS VANTAGENS DA EFETIVA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO? .....	300
7 A QUEM SÃO DESTINADAS AS INFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO? .....	300
8 QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS PELA REMESSA DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO AO TCE/SC? .....	301
9 QUAIS AS SITUAÇÕES QUE PODEM ENSEJAR IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA AO ENCARREGADO PELA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO? .....	302
10 QUANDO É PRECISO PROCEDER A ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO ESPECÍFICO? .....	303
11 O QUE DEVE CONSTAR E O QUE NÃO DEVE CONSTAR NOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO? .....	303
CONCLUSÃO .....	305
REFERÊNCIAS .....	305

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL — **Marcelo Brognoli da Costa** ..... **307**

INTRODUÇÃO.....	307
1 O QUE É TOMADA DE CONTAS?.....	308
2 O QUE HÁ DE ESPECIAL NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	308
3 O QUE É TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	308
4 ONDE ESTÁ A PREVISÃO LEGAL? .....	309
5 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PODE SER SUBSTITUÍDA POR UMA SINDICÂNCIA OU POR UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR? .....	309
6 A QUAL ESFERA DE RESPONSABILIDADE SE VINCULA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	309
7 POR QUE DEVE SER INSTAURADA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	310
8 QUE BENEFÍCIO TRAZ A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA?.....	310
9 O QUE OCORRE COM A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA QUE DEIXAR DE INSTAURAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	310
10 É DEVIDA A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL SE EXISTIREM AÇÕES JUDICIAIS EM RAZÃO DO FATO QUE A DETERMINA?.....	311
11 HÁ COMO NÃO INSTAURAR UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	311

12 NO QUE CONSISTEM AS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS? .....	311
13 ATÉ QUANDO É POSSÍVEL ADOPTAR PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS? .....	312
14 COMO ENCERRAR AS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS? .....	312
15 O QUE É TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO? .....	313
16 QUAIS OS EFEITOS DO TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO? .....	313
17 QUALQUER PESSOA QUE CAUSE DANO AO ERÁRIO PODE FIRMAR TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO?.....	313
18 QUAL A DIFERENÇA ENTRE PROCESSO E PROCEDIMENTO? .....	314
19 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL É UM PROCEDIMENTO OU UM PROCESSO?.....	314
20 QUE CUIDADO É NECESSÁRIO PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASSEGURE EFETIVIDADE NO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	314
21 HÁ FASES DISTINTAS NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	315
22 AS FASES INTERNA E EXTERNA SEMPRE OCORREM EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	315
23 COMO SURGE UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO ÂMBITO DE UM ÓRGÃO OU ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? .....	316
24 A QUEM COMPETE INICIAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA?.....	316
25 QUEM DEVE DESENVOLVER A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA? .....	316
26 QUEM PODE INTEGRAR UMA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	317
27 O QUE COMPETE À COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL OU AO TOMADOR DE CONTAS?.....	317
28 QUEM PODE FIGURAR NO POLO PASSIVO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, OU SEJA, SER RESPONSABILIZADO EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	317
29 O QUE DEVE SER OBSERVADO PARA CUMPRIMENTO DOS FINS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA? .....	318
30 COMO SE ENCERRA O TRABALHO DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	319
31 QUAL O PAPEL DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO PERANTE A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	319
32 HÁ JULGAMENTO NA FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	320
33 PODE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSABILIZAR E APLICAR MULTA EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	320
34 DEVE-SE ENCAMINHAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA O TRIBUNAL DE CONTAS SE INCONCLUSA, EM RAZÃO DO TÉRMINO DO PRAZO? .....	320
35 SE O PRAZO ESTIVER SE ENCERRANDO E A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NÃO ESTIVER CONCLUÍDA O QUE DEVE SER FEITO? .....	321
36 ONDE OCORRE A FASE EXTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	321
37 COMO SURGE UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS?.....	321
38 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONSTITUI UM PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS?.....	321
39 COMO SE ESTABELECE A RELAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COM O RESPONSABILIZADO EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	322
40 QUE DECISÕES PODEM RESULTAR DO JULGAMENTO DE UM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	322
41 COMO SE DÁ A EXECUÇÃO DE UMA DECISÃO CONDENATÓRIA EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL? .....	323
42 O QUE SE ENTENDE POR TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL? .....	323
43 HÁ RECURSOS DE UMA DECISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	324
44 SE EXISTIR PROCESSO JUDICIAL ENVOLVENDO O MESMO FATO OBJETO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DEVE-SE EXTINGUI-LA? .....	324
CONCLUSÃO .....	325
REFERÊNCIAS .....	326

# ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO EM APOIO AO CONTROLE EXTERNO: APLICAÇÃO DO ART. 74, IV, DA CRFB/88

**Elóia Rosa da Silva**  
Advogada

## INTRODUÇÃO

Trata-se de exposição sobre a atuação do sistema de controle interno em apoio ao controle externo, conforme estabelecido no art. 74, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

O tema será apresentado sob o formato de perguntas e respostas e as primeiras perguntas versarão sobre assuntos que devem ser previamente esclarecidos porque circundam o tema principal, tais como o significado de controle da administração pública, a definição de controle interno e de sistema de controle interno, seu fundamento jurídico e as suas finalidades. Na sequência, serão abordadas as diversas formas pelas quais o controle interno pode apoiar o Tribunal de Contas, seja mediante a emissão de parecer em processos que devem ser submetidos ao julgamento ou análise da Corte de Contas, seja acompanhando o cumprimento de determinação dirigida ao Prefeito ou Presidente da Câmara, bem como na elaboração de relatórios.

## 1 O QUE SIGNIFICA CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Controle da Administração Pública designa as numerosas espécies de controle que incidem sobre a Administração, sejam eles internos ou externos e consiste no “dever atribuído pela Constituição Federal ou pela própria lei, de fiscalização, correção e orientação da atuação dos agentes públicos no exercício de suas funções, tendo por escopo adequar as ações administrativas ao ordenamento jurídico”. (GUIMARÃES, 2002, p. 28).

## **2 O QUE É CONTROLE INTERNO?**

Controle interno, também conhecido como controle administrativo e autocontrole, constitui espécie de controle da Administração Pública e designa os vários tipos de fiscalização existentes no interior da própria Administração Pública.

## **3 O QUE É SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?**

Sistema de Controle Interno é o conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública estadual ou municipal com atuação articulada, visando o controle interno da gestão administrativa (art. 4º da IN TC-03/07).

## **4 QUAIS OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO?**

Os fundamentos jurídicos do sistema de controle interno, no âmbito municipal, estão consolidados nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal de 1988, e no art. 113 da Constituição Estadual de 1989.

## **5 DE QUE FORMA É POSSÍVEL ASSEGURAR A ATUAÇÃO INTEGRADA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO?**

O funcionamento do sistema de controle interno de forma integrada conforme o modelo desenhado pela Constituição Federal requer a criação de uma unidade administrativa ou a designação de um agente encarregado da coordenação das diversas unidades que compõem o referido sistema.

## **6 A OBRIGATORIEDADE DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DE FORMA INTEGRADA É APENAS PARA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL?**

Não. A CRFB/88, no art. 74, deu novos contornos ao controle interno previsto no art. 76 da Lei nº 4.320/64, inicialmente, como uma das modalidades do controle administrativo, deixando claro que o mesmo deve operar de forma integrada em todos os Poderes do ente governamental. Como a norma foi inserida na seção que disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, sua aplicabilidade se restringe à esfera federal. Entretanto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se adequar aos comandos do art. 74 por força do princípio da simetria (art. 25, c/c art. 11, pará-

grafo único, do ADCT) também consagrado no art. 75 da CRFB/88, criando, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, as suas unidades coordenadoras ou designando agente público para responder pela coordenação, a fim de assegurar a integração entre as diversas unidades que compõem o sistema de controle interno de cada Poder, almejada pelo constituinte de 1988.

Este entendimento encontra-se consolidado no Prejulgado nº 1900 (SANTA CATARINA, 2009) do qual se extrai o seguinte trecho:

O controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade de controle interno a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara Municipal, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, visando à observância dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da economicidade, da eficiência e da moralidade, bem como para auxiliar o controle externo.

A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, *caput*, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual nº 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC nº 246, de 2003. O controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

[...]

## **7 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS PARA O PREFEITO E PARA O PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NÃO ORGANIZAREM O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NOS PADRÕES EXIGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL?**

A falta de uma unidade específica ou de um agente público habilitado para responder pela função de coordenador do sistema de controle interno no Poder Executivo e no Poder Legislativo dos Municípios caracteriza grave violação às normas constitucionais estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, c/c o art. 113 da Constituição do Estado. Esta omissão não tem sido mais tolerada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina a partir do exercício de 2004, em conformidade com o disposto no art. 119 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, alterado pela Lei Complementar nº 246/03, o qual estabeleceu um prazo que expirou no final do exercício de 2003, para funcionamento do sistema de controle interno de forma integrada nos respectivos poderes. A constatação da omissão no curso de qualquer fiscalização ou no exame da prestação de contas sujeita o responsável às sanções estabelecidas no art. 70 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, conforme se extrai do Acórdão nº 0527/08, prolatado no julgamento do PCA-05/04262068 (SANTA CATARINA, 2010a, grifo do autor):

Prestação de contas de administrador. Contas irregulares com débito. Ausência de prestação de contas dos adiantamentos feitos. Pagamentos irregulares. Diversas restrições. Multa. *Inexistindo a prestação de contas dos adiantamentos realizados, bem como havendo o pagamento irregular e a configuração de diversas restrições, a aplicação da multa prevista no art. 70 da Lei Complementar nº 202/00 e o julgamento irregular das contas são medidas que se impõem.*

2.2 Aplicar ao [...] conforme previsto no art. 70, II da Lei Complementar nº 202/00, as multas abaixo relacionadas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial do Estado, para comprovar ao Tribunal o recolhimento ao Tesouro do Estado das multas cominadas, ou interpor recurso na forma da lei, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da Lei Complementar nº 202/00:

[...]

2.2.5 R\$ 400,00 (quatrocentos reais), em face da ausência da organização de controle interno, em atendimento ao art. 119, da Lei Complementar nº 202/00 (item 8 do Relatório da DCE);

## **8 QUAIS AS FINALIDADES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?**

A Constituição Federal estabelece nos incisos I a IV do art. 74 as seguintes finalidades do sistema de controle interno:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Do dispositivo supracitado, extrai-se que a atuação do sistema de controle interno nos três níveis de governo abrange aspectos de resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (eficiência e eficácia); alcance de metas; execução de programas governamentais e, ainda, os aspectos administrativo-legais (conformidade dos atos de gestão às normas legais e aos princípios constitucionais).



## **9 A QUEM COMPETE ESTABELEECER AS ATRIBUIÇÕES DA COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?**

Cabe à legislação municipal que dispuser sobre a matéria definir as atribuições da coordenação do sistema de controle interno definir, que devem estar alinhadas às normas constitucionais estabelecidas no art. 74 da Constituição Federal. Entretanto, o modelo de controle interno desenhado pelo ordenamento jurídico brasileiro permite que normas esparsas como a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) estabeleçam outras atribuições à coordenação do sistema de controle interno do Município, conforme será demonstrado no presente trabalho.

## **10 DE QUE FORMA O CONTROLE INTERNO PODE APOIAR O CONTROLE EXTERNO**

Além das atividades de fiscalização e de assessoramento que o controle interno deve prestar ao Chefe dos respectivos Poderes, extrai-se do art. 74 da Constituição Federal que o mesmo deve, ainda, auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme será demonstrado na sequência.

## **11 O TRIBUNAL DE CONTAS PODE DETERMINAR AO CONTROLE INTERNO A REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS NAS UNIDADES SUJEITAS AO SEU CONTROLE?**

Sim. De acordo com o teor do art. 61, I, da Lei complementar nº 202/00, o controle interno deve organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios.

Deve, ainda, realizar, por sua iniciativa, auditoria nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado e parecer, conforme estabelece o art. 61, II, da citada Lei. O relatório, certificado e parecer são documentos exigidos nas auditorias de avaliação de gestão e em auditorias de tomadas de contas especiais. O conteúdo destes instrumentos é detalhado pelo TCU por meio de decisão normativa, de acordo com a natureza jurídica de cada unidade jurisdicionada, conforme estabelecido no art. 4º da IN nº 47, de 2004, do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Relatório é o documento que reflete os resultados dos exames efetuados pelo Sistema de Controle Interno. Normalmente o relatório é amplo e abrangente, pois o seu conteúdo irá servir de base para a emissão do certificado e do parecer. Certificado de auditoria é o documento emitido na verificação das contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores públicos, e de todo aquele que der causa à perda, subtração ou estrago de valores, bens e materiais de propriedade ou responsabilidade da União, ou seja, o certificado será

## **12 QUE PROVIDÊNCIAS O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE ADOTAR QUANDO CONSTATAR IRREGULARIDADES DE QUE RESULTE PREJUÍZO AO ERÁRIO?**

O responsável pelo controle interno deve levar os fatos ao conhecimento da autoridade administrativa competente e sugerir a adoção de providências administrativas para o saneamento. Além disso, é seu dever alertar formalmente a autoridade sobre a necessidade de instaurar Tomada de Contas Especial quando não for possível a composição de outra forma, em conformidade com o disposto no art. 61, inciso III, da Lei Complementar nº 202/00 e art. 6º da Instrução Normativa nº TC-03/07, alterada pela Instrução Normativa nº TC-06/08.

## **13 É OBRIGATÓRIA A PARTICIPAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL(PCP)?**

Sim. O responsável pelo controle interno deve elaborar o relatório do órgão central do sistema de controle interno (unidade coordenadora do sistema) do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 120, 4º, da Constituição Estadual. Este relatório deve acompanhar o processo de prestação de contas anual (PCP) e conter, no mínimo, os elementos e informações previstos no art. 84 do Regimento Interno do TCE/SC.

## **14 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE MANIFESTAR-SE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?**

Sim. O responsável pelo controle interno deve emitir parecer sobre a regularidade das prestações de contas de recursos antecipados ou repassados a entidades privadas e mantê-las sob sua guarda, em conformidade com o disposto no art. 44, da Resolução nº TC-16/94 c/c art. 61, II, da Lei Complementar nº 202/00.

Compete-lhe, ainda, alertar a autoridade administrativa para a instauração de Tomada de Contas Especial dos beneficiários de recursos antecipados que deixarem de prestar contas no prazo estabelecido, conforme dispõe o art. 54 da Resolução nº TC-16/94, c/c art. 61, III, da Lei Complementar nº 202/00.

---

emitido após análise do processo de contas, por meio de uma auditoria de avaliação de gestão. O certificado pode ser de regularidade, de regularidade com ressalva ou de irregularidade. Parecer de auditoria emitido pelo dirigente do órgão de controle interno é peça compulsória a ser inserida nos processos de tomada e prestação de contas. É um documento que externaliza a avaliação conclusiva do Sistema de Controle Interno sobre a gestão examinada, para que os autos sejam submetidos à autoridade ministerial que se pronunciará na forma prevista no art. 52, da Lei nº 8.443/92. (BRASIL, 2010b)

## **15 A PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS ADMINISTRADORES — PCA DEVE SER SUBMETIDA AO CONTROLE INTERNO ANTES DE SER ENCAMINHADA AO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Sim. O responsável pelo controle interno deve emitir relatório e certificado de auditoria sobre a prestação de contas anual (PCA), contendo informações sobre irregularidades ou ilegalidades eventualmente constatadas e as medidas adotadas para corrigi-las. Este relatório deve integrar o processo de prestação de contas em atendimento ao disposto no art. 10, II, do Regimento Interno.

## **16 É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Sim. Sua participação no processo de tomada de contas especial consiste em:

- a) elaborar relatório com certificado de auditoria contendo manifestação acerca da adequada apuração dos fatos, da correta indicação das normas ou regulamentos infringidos, da correta identificação dos responsáveis e precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas. (RI, art. 14, II);
- b) dar parecer acerca das apurações realizadas na TCE, concluindo pela regularidade ou irregularidade das contas (IN nº TC-03/07, alterada pela IN nº TC-06/08, art. 12, VII, c/c § 1º, inciso II);

É também obrigação do responsável pelo controle interno elaborar relatório contendo informações individualizadas sobre ações realizadas no âmbito da Unidade Gestora sob seu controle e os respectivos resultados, relativas às decisões do Tribunal de Contas que tenham determinado à autoridade administrativa a adoção de providências administrativas ou instauração de Tomada de Contas Especial, conforme determina o art. 5º, § 5º, c/c art. 13, § 2º, da Instrução Normativa nº TC-03/07, alterada pela Instrução Normativa nº TC-06/08.

## **17 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE EMITIR PARECER NO PROCESSO DE ADMISSÃO E CONCESSÃO DE APOSENTADORIA E PENSÃO ANTES DO SEU ENCAMINHAMENTO AO TRIBUNAL DE CONTAS?**

O responsável pelo controle interno deve emitir parecer sobre a legalidade dos atos de admissão e concessão, em cumprimento ao disposto no art. 37 do Regimento Interno e no art. 2º da Instrução Normativa nº TC-07/08, com a nova redação conferida pela Instrução Normativa nº TC-08/10.

## **18 O TRIBUNAL DE CONTAS PODE SOLICITAR INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO, NECESSÁRIOS AO SANEAMENTO DE PROCESSO EM EXAME?**

Sim. O art. 14 da Lei Complementar nº 202/00 faculta ao Tribunal de Contas requisitar ao dirigente da unidade de controle interno informações e documentos, bem como a adoção de providências que forem necessárias ao saneamento de processo em exame.

## **19 O TRIBUNAL PODE FAZER DETERMINAÇÕES AO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO COM VISTAS À CORREÇÃO DE IRREGULARIDADES?**

Sim. O Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2010a) tem determinado ao responsável pelo controle interno que adote medidas corretivas conforme acórdão abaixo:

Acórdão nº 0688/08 Processo nº PCA-07/00299971

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, relativos à Prestação de Contas do Exercício de 2006 da ...  
Considerando...

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição Estadual e 1ª da Lei Complementar nº 202/00, em:

6.1. Julgar irregulares...

6.3. Determinar, nos termos do art. 18, § 1º da Lei Complementar nº 202/00, que o responsável pelo sistema de controle interno que adote providências no sentido de corrigir e prevenir a ocorrência da irregularidade a seguir indicada, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 70 da Lei Complementar nº 202/00 em caso de reincidência:

6.3.1. Ausência da contribuição previdenciária incidente sobre as despesas decorrentes da contratação de serviços de terceiros – pessoa física, podendo caracterizar o não recolhimento da parte da empresa à Seguridade Social, em descumprimento ao disposto no art. 22, III da Lei (federal) nº 8.212, de 24/06/1991 (item 3.1 do Relatório DMU). (Data da Sessão: 05/05/2008).

## **20 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO ESTÁ OBRIGADO A FISCALIZAR A ENTREGA DA DECLARAÇÃO DE BENS?**

Sim. Em conformidade com o disposto no art. 6º, *caput* e parágrafo único, da Instrução Normativa nº TC-01/06, o responsável pelo Controle Interno deve fiscalizar o cumprimento da exigência de

entrega, pelos servidores e autoridades, das declarações de bens com a indicação da fonte de renda à unidade de pessoal na forma estabelecida no art. 1º da referida norma, devendo comunicar ao Tribunal de Contas quando houver omissão.

## **21 É DEVER DO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO ALIMENTAR OS SISTEMAS CORPORATIVOS DO TCE/SC (E-SFINGE)?**

Sim. De acordo com as normas estabelecidas na Instrução Normativa nº TC-04/04 e nº TC-04/07, o responsável pelo Controle Interno deve alimentar os sistemas informatizados do TCE/SC, bem como receber as notificações de alertas da LRF emitidas pelo e-Sfinge e dar ciência formal aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo.

## **22 O RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO DEVE ELABORAR RELATÓRIOS PARA SEREM SUBMETIDOS AO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Sim. A obrigatoriedade da elaboração e remessa de relatórios ao Tribunal de Contas pelo Controle Interno, independente dos relatórios que devem acompanhar os processos sujeitos ao julgamento da Corte de Contas, encontra-se prevista no art. 5º, da Resolução nº TC-16/94, alterado pela Resolução nº TC-11/04, e nos arts. 11 e 20 da citada norma, nos arts. 11, III, 47, parágrafo único, e 51 da LC nº 202/00, e nos arts. 10, II, 69, 70, 83 e 84 do Regimento Interno.

## **23 QUAIS OS RELATÓRIOS QUE DEVEM SER ELABORADOS PELO CONTROLE INTERNO?**

a) **RELATÓRIO BIMESTRAL:** O art. 5º, § 3º da Resolução nº TC-16/94, alterado pela Resolução nº TC-11/04, disciplina a remessa do relatório bimestral e estabelece o seguinte conteúdo para este relatório:

Análise circunstanciada dos atos e fatos administrativos, da execução orçamentária e dos registros contábeis, evidenciando, se for o caso, as possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas e as medidas implementadas para a sua regularização.

O art. 4º da Decisão Normativa nº TC-02/06 determina que o relatório bimestral (de natureza orçamentária e de gestão) deve permanecer na Diretoria de Controle dos Municípios (DMU) para subsidiar os procedimentos ordinários de fiscalização e o julgamento das contas anuais.

b) **RELATÓRIOS ESPECÍFICOS:** O art. 5º, § 6º, da Resolução nº TC-16/94, alterado pela Resolução nº TC-11/04, estabelece que os relatórios específicos sejam elaborados pelo controle interno sempre que forem constatadas irregularidades, ilegalidades, desvio de recursos públicos, porém devem ser encaminhados ao Tribunal somente quando não adotadas as providências cabíveis pela autoridade competente.

O art. 5º da Decisão Normativa nº TC-02/06 determina que os relatórios específicos sejam autuados como Representação.

## **24 O PREFEITO PODE CONTRATAR OS SERVIÇOS DE AUDITORIAS INDEPENDENTES?**

Sim. Contudo, deve receber os relatórios de auditoria e adotar as providências necessárias ao cumprimento da lei no âmbito administrativo e ao resguardo do erário, sob pena de responder pelos valores da contratação e ser responsabilizado solidariamente pelos prejuízos, em face da omissão no dever de instaurar a tomada de contas especial. O Tribunal de Contas editou a Decisão Normativa nº 02/06 objetivando orientar os Prefeitos sobre os procedimentos a serem adotados administrativamente após conclusão dos trabalhos da auditoria contratada. O Manual Início de Mandato – orientação aos gestores municipais (SANTA CATARINA, 2008) também contém, à fl. 25, orientação neste sentido.

## **CONCLUSÃO**

De todo o exposto, conclui-se que o sistema de controle interno estabelecido pela Constituição da República deve atuar de forma integrada em todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para bem cumprir as finalidades estabelecidas pelo art. 74 da Carta Magna, entre as quais se destaca o imprescindível apoio aos Tribunais de Contas para que possam atuar tempestivamente na defesa do erário e no resguardo do patrimônio público, bem como realizar a fiscalização financeira, contábil e orçamentária da Administração Pública com eficiência e eficácia, visando a assegurar a correta aplicação dos recursos públicos nos fins determinados pela lei e assim garantir o atendimento das necessidades básicas do cidadão.

Contudo, para a plena efetivação desse apoio, é indispensável que, no âmbito municipal, os Prefeitos e Presidentes de Câmara organizem os controles internos em conformidade com o art. 74 da Constituição Federal de 1988 e, no âmbito do Tribunal de Contas, sejam estabelecidos mecanismos para aproximação e integração de ambos visando fazer dos controles internos verdadeiros parceiros da Corte de Contas na defesa da legalidade e da moralidade administrativas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.443**, de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 102**, de 12 de dezembro de 2009. Tribunal de Contas da União, 2004.

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das licitações públicas**. São Paulo: Dialética, 2002.

MACHADO JR J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei nº 4.320 comentada**. 30. ed. ver. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa. 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº TC-02**, de 1ª de novembro de 2006. Estabelece orientações para a adoção de providências administrativas pelas autoridades competentes e pelas áreas técnicas deste Tribunal, em face do recebimento dos relatórios do controle interno e/ou dos relatórios/pareceres de auditoria externa contratada pelos entes, órgãos e entidades jurisdicionadas a esta Corte de Contas. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Início de Mandato**: Orientação aos Gestores Municipais. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-04**, de 08 de dezembro de 2004. Institui o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-SFINGE), dispõe sobre a remessa de dados e informações por meio informatizado pelas unidades gestoras das Administrações do Estado e dos Municípios de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-01**, de 21 de junho de 2006. Estabelece procedimentos para o encaminhamento da declaração de bens pelos agentes públicos estaduais e municipais, em cumprimento à Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-03**, de 29 de agosto de 2007. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial no âmbito da administração pública direta e indireta, estadual e municipal, e ainda do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-04**, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a emissão eletrônica de certidão e de alertas, previstos na Lei Complementar nº 101/00, pelo Tribunal de Contas Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-06**, de 06 de outubro de 2008. Altera a redação dos arts. 1º, 5º, 6º, 10 e 13 e Anexos II e IV da Instrução Normativa nº TC-03/07, que dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial no âmbito da administração pública direta e indireta, estadual e municipal, e ainda do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-07**, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre envio de documentos e informações necessários à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, pelo Tribunal de Contas do Estado. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-08**, de 22 de fevereiro de 2010. Altera a Instrução Normativa nº TC-07/08 que dispõe sobre envio de documentos e informações necessários à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, pelo Tribunal de Contas do Estado. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. **Lei Complementar nº 202**, de 15 de dezembro de 2000. Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Regimento Interno**: Resolução nº TC-06/01, de 02 de dezembro de 2001. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Prestação de Contas de Administrador. **Processo nº 05/04262068**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 09 de abril de 2008. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.



# RESPONSABILIDADE POR ATO DE GESTÃO DO PREFEITO E O PAPEL DO VEREADOR NA FISCALIZAÇÃO

**Hamilton Hobus Hoemke**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se de estudo elaborado no âmbito da Consultoria-Geral (COG) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) que aborda aspectos gerais da responsabilidade com base na prática de atos de gestão do prefeito. Por fim, faz-se um estudo acerca do papel fiscalizatório do vereador.

### 1 POR QUE O ESTUDO DA RESPONSABILIDADE É IMPORTANTE?

Quando o TCE/SC promove a responsabilização de um agente público poderá condenar-lhe ao ressarcimento do dano causado, bem como, aplicar-lhe multa em acréscimo ao valor do dano ou autonomamente, em caso de infração legal.

### 2 O QUE É RESPONSABILIDADE?

A responsabilidade decorre de um dever, que pode ser jurídico, social, moral ou religioso. A responsabilidade que interessa ao presente estudo é a jurídica, pois é a única cujo aparato estatal pode obrigar seu cumprimento, por meio da aplicação de uma sanção.

Em regra, a responsabilidade nasce de um fato descrito pela legislação, obrigando determinada pessoa ao cumprimento de um objeto (prestação).

### 3 HÁ DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADE E POR QUÊ?

Há três tipos de responsabilidade: a civil, a criminal e a administrativa.

A origem para essa subdivisão da responsabilidade reside no fato de que uma única conduta praticada pelo agente público pode desencadear vários resultados em diversas searas. A título de exemplo, um mesmo ato pode gerar dano ao erário, ato de improbidade, impedimento de contratar com a administração pública, além de outras consequências. (COSTA, 2009, p. 120).

#### **4 QUAL A DIFERENÇA ENTRE RESPONSABILIDADE CIVIL, CRIMINAL E ADMINISTRATIVA?**

Pode-se dividir a responsabilidade em civil e criminal, sem que se tenha comunicação entre as instâncias, salvo o disposto no art. 935 do Código Civil/2002 (CC) (BRASIL, 2010c):

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Há ainda a responsabilidade administrativa aplicada pela administração pública ao regular as condutas dos particulares por meio de regras administrativas, tais como, de trânsito, sanitárias, de localização comercial, de urbanização, dentre outras.

Benjamim Zymler (2005, p. 336) afirma que:

A outra dimensão da responsabilidade do agente submetido à competência controladora do TCU é a administrativa. A responsabilização administrativa é revelada quando o Tribunal julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas do gestor. E, também, quando impõe a ele as sanções previstas nos seguintes dispositivos da Lei nº 8.443/92:

- a) art. 57: aplicação de multa proporcional ao valor do débito;
- b) art. 58: aplicação de multa resultante de grave infração à norma legal;
- c) art. 60: inabilitação, [...], para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança [...]

#### **5 O TCE/SC ADOTA QUAL RESPONSABILIDADE?**

O TCE/SC adota a responsabilidade civil, conforme art. 17, LC nº 202/00 (SANTA CATARINA, 2010a).

No âmbito do TCE/SC, há incidência da responsabilidade civil (imputa débito) e da responsabilidade administrativa quando aplica multa por violação de normas.

## **6 QUAL É A ORIGEM DO DÉBITO?**

O TCE/SC ao condenar uma pessoa ao pagamento de um determinado valor a título de débito está afirmando que este valor corresponde a um dano ao erário.

Portanto, na referida condenação não há aplicação de pena, mas tão-somente uma determinação de se ressarcir o valor.

Vale destacar que as ações de ressarcimento são imprescritíveis (art. 37, § 5º, CRFB/88) (BRASIL, 2010a).

## **7 QUAIS SÃO AS CAUSAS DA CONDENAÇÃO EM DÉBITO?**

No âmbito da legislação civil, essa modalidade de condenação (débito) pode ter três causas: ato ilícito (art. 186, 187 e 927, CC/2002), pagamento indevido (art. 876, CC) e enriquecimento sem causa (art. 884, CC).

Na Lei Orgânica do TCE/SC, art. 18, são causas de condenação em débito a omissão no dever de prestar contas de recursos repassados, dano ao erário por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado e desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

## **8 O QUE É DANO AO ERÁRIO?**

Dano ao erário caracteriza-se pela diminuição do patrimônio público de forma irregular.

São considerados danos ao erário, dentre outros: realização de desembolso sem contrapartida em serviços ou bens, desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos, pagamento de despesa sem liquidação, dentre outros.

Não são considerados danos ao erário, dentre outros: baixa patrimonial por desgaste normal, depreciação do acervo pelo tempo, prescrição da cobrança da dívida ativa.

Nesse último caso, apesar de ser irregular e passível de multa, não é considerado dano ao erário, pois não houve perda patrimonial, pois se trata de expectativa de direito ao recebimento do valor inscrito. Sabe-se que historicamente, o percentual de cobrança da dívida ativa é baixo em comparação com o total inscrito.

## **9 HÁ EXEMPLOS DE CONDENAÇÕES EM DÉBITO?**

O TCE/SC condena em débito quando verifica as seguintes situações, exemplificativamente:

**1) O bem não se encontra no local ou não houve comprovação de que os gastos foram destinados à finalidade prevista — REC 05/00995664**

O TCE/SC, ao verificar que os bens adquiridos não são localizados ou que não estão destinados à finalidade pública, considera o seu valor caso de dano ao erário, pois, ou os bens foram desviados ou não foram entregues. Tanto em uma quanto em outra há dano ao erário por diminuição patrimonial.

**2) Superfaturamento — REC 05/04021613**

A confrontação dos documentos de aquisição de determinado bem ou serviço com o valor de mercado da época e região, resultando em um valor pago a maior caracteriza dano ao erário por superfaturamento.

**3) Pagamento de hora extra em percentual superior ao legal — REC 05/0411280**

A Constituição da República dispõe que o serviço extraordinário deve ser remunerado em, no mínimo, 50% à do normal.

Sem legislação que ampare percentual maior, o seu pagamento foi considerado fato gerador de dano.

**4) Não prestação de contas — REC 05/03949400 (TCE 04/04800890): condenado na 1ª fase e sanado na 2ª, pois prestou as contas, porém se aplicou multa na fase recursal**

Nos casos em que o ente público repassar dinheiro para entidades privadas executarem programa de interesse público, essas entidades estão obrigadas a prestar contas (art. 70, parágrafo único, CRFB/88). (BRASIL, 2010a).

Na hipótese de não prestar as contas, presume-se não aplicado o recurso. O valor repassado poderá ser considerado dano ao erário.

**5) Acidente de trânsito — REC 02/00097393**

Nos casos de acidente de trânsito provocado por dolo ou culpa do motorista (agente público) que conduzia veículo público, as despesas decorrentes e arcadas pelo erário serão consideradas dano, passível de responsabilização do causador do dano. No caso em análise, o motorista foi identificado, mas o gestor não tomou providências para a recuperação do valor, por essa razão foi condenado pelo TCE/SC.

**6) Funcionários fantasmas — REC 06/00030490 e REC 05/0411280**

O TCE/SC, ao verificar o pagamento de pessoal, sem que se tenha a contrapartida, ou seja, a prestação de serviço público, considerou que houve dano ao erário.

O mesmo entendimento aplica-se quanto às horas extraordinárias.

**7) Insalubridade — REC 05/0411280**

O pagamento de adicional de insalubridade sem laudo técnico ou com laudo que não especifique a atividade como insalubre foi considerado dano ao erário.

**8) Pagamento de 13º, aviso prévio, FGTS e multa de 40% a dirigentes de empresa pública e sociedades de economia mista — REC 05/04073176**

Os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista por ocuparem cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, não fazem jus ao 13º salário, ao aviso prévio, ao FGTS e a multa de 40% sobre o FGTS.

**9) Aquisição de urna mortuária e serviços de sepultamento de Vereador — REC 06/00401812 e Prejulgado nº 090**

Embora o Vereador seja detentor de mandato eletivo no âmbito municipal, e merecedor de homenagens, inclusive da Câmara Municipal onde exercia seu mandato, não é possível a própria Câmara arcar com as despesas da urna mortuária e dos serviços de sepultamento, pois não está nas suas competências constitucionais, tampouco dentro das finalidades públicas da despesa.

**10) Pagamento de adicional sem lei autorizativa — REC 05/00125171**

Qualquer pagamento a ser efetuado pelo poder público deve estar amparado em lei autorizativa. O TCE/SC considera os pagamentos efetuados sem amparo em lei dano ao erário, e passível de imputação de débito.

No entanto, o poder público não poderá se enriquecer sem uma causa. Por exemplo, a contratação de pessoal sem concurso público, apesar de ser ato ilícito, a prestação do serviço deve ser paga, sem qualquer acréscimo, adicional ou gratificação a que faria jus no cargo que estava ocupando.

**11) Ato de aposentadoria sem preencher requisitos mínimos para concessão — REC 04/06324239**

É fato gerador de dano ao erário a concessão de aposentadoria sem que os requisitos básicos estejam atendidos, tais como, tempo de contribuição, idade e condição funcional. Vale destacar que foi apurada uma atípica e imoral violação de normas previdenciárias na concessão de aposentadoria, em processo específico de tomada de contas especial (TCE).

A responsabilidade pelo ressarcimento é atribuída à autoridade concedente do ato de aposentadoria, inclusive no período que sucede ao mandato.

## 10 QUAL A CAUSA DA APLICAÇÃO DE MULTA PELO TCE/SC?

No âmbito do TCE/SC, a responsabilidade administrativa revela-se através da apreciação acerca do caráter ilícito de determinada conduta do agente público, com a consequente condenação em multa.

## 11 HÁ EXEMPLOS DE CONDENAÇÕES EM MULTA?

O TCE/SC está autorizado, além de outras cominações, a aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII, CRFB/88).

Além dessa espécie, tem aplicado multa por grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como, inobservância de prazos para remessa de documentos:

- 1) Contratação de pessoal sem concurso ou processo seletivo — REC 05/04111280
- 2) Cessão de servidores sem autorização legislativa, sem convênio e sem previsão na LDO — REC 05/04111280
- 3) Contratação temporária de servidores de forma reiterada — REC 05/04111280
- 4) Violações à Lei de Licitações:
  - a) Ausência de licitação — REC 06/00030490;
  - b) Foro de eleição e Contrato com prazo determinado — REC 05/04034782
  - c) Fracionamento, ausência de justificativa de preço, ausência de atestado — REC 05/04021613
- 5) Atraso na remessa de documentos, processos, informações — REC 05/04021613 — REC 05/03949400 (aplicação na fase recursal)

## 12 QUAIS PRINCÍPIOS E REGRAS SÃO APLICÁVEIS ÀS CONDENAÇÕES EM MULTA PELO TCE/SC?

Nesta seara, vários princípios constitucionais se aplicam, tais como:

**Legalidade:** não há ato ilícito administrativo sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal — art. 5º, XXXIX, CRFB/88.

**Irretroatividade:** a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (sujeito passivo da relação processual, incluindo os jurisdicionados ao TCE/SC) — art. 5º, XL, CRFB/88.

**Individualização:** a lei regulará a individualização da pena (art. 5º, XLVI, CRFB/88).

A aplicação de multa pelo TCE/SC é prescritível, nos termos do art. 37, § 5º, CRFB/88.

Considerando que não há lei que disponha sobre a prescrição da aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, o prazo de prescrição é de 10 anos, conforme art. 205, CC/2002: “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.”

### 13 E QUANTO AO PROCESSO, QUAIS PRINCÍPIOS O REGEM?

O processo para a condenação em débito ou multa deve respeitar diversos princípios, tais como:

**Competência:** ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (art. 5º, LIII, CRFB/88).

Devido processo legal: ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB/88).

**Contraditório e ampla defesa:** aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, CRFB/88) e art. 75, LC nº 202/00.

**Prova lícita:** são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, LVI, CRFB/88 e art. 301, Resolução nº TC-06/01).

**Inocência:** ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 5º, LVII, CRFB/88).

**Motivação:** todos os julgamentos serão públicos e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (art. 93, IX, CRFB); as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública (art. 93, X, CRFB/88) e art. 255, II, Resolução nº TC-06/01.

### 14 EM GERAL, QUEM ESTÁ JURISDICIONADO AO TCE/SC?

Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária (art. 6º, I, LC nº 202/00).

### 15 O QUE É ATO DE GOVERNO?

Ato de governo está relacionado com a formulação de políticas públicas, abrangendo um direcionamento supralegal para determinada área, conforme a necessidade social e o interesse do Prefeito, tais como, educação, saúde, segurança, transporte, saneamento básico, dentre outros.

A título de exemplo, é possível perceber uma predileção por certas áreas, alguns privilegiam a segurança pública, construindo estabelecimentos policiais, conveniando com o Estado para a melhoria do policiamento. Em outro município, o interesse preponderante é pelo transporte público, mediante a criação de vias exclusivas para ônibus, disciplinamento do serviço de taxi. Enquanto que em outro, o interesse é pela excelência em saúde.

Cada governante, no período do seu mandato, elege as políticas públicas em que irá atuar.

## **16 O QUE É ATO DE GESTÃO?**

Ato de gestão é a prática de ações voltadas ao cumprimento das políticas públicas. São exemplos de atos de gestão, a abertura de licitação, a assinatura de contrato, a contratação de pessoal, a emissão de empenho, entre outros.

## **17 O PREFEITO PODE SER ORDENADOR DE DESPESA?**

É considerado ordenador de despesa originário, ou seja, do que decorre da lei. Portanto, é sua a obrigação de firmar contratos, convênios, dentre outros instrumentos de assunção de obrigações. (art. 80, § 1º, DL nº 200/67).

Caso o Prefeito municipal pratique os atos de gestão assumindo obrigações para o Município, será considerado ordenador originário.

## **18 PODE O PREFEITO DELEGAR COMPETÊNCIA?**

Pode. Nesse caso, deverá fazê-lo por ato administrativo de delegação de competência, indicando a pessoa responsável, o período da delegação e os atos abrangidos. O ato de delegação deve ser previamente publicado.

## **19 MESMO DELEGANDO COMPETÊNCIA, PODE O PREFEITO SER RESPONSABILIZADO?**

Pode. Desde que se tenha prova do cometimento da infração ou do ilícito pelo Prefeito.

Em princípio, havendo ato de delegação e o ato de gestão sendo praticado pela autoridade delegatária, o Prefeito poderá ficar isento de responsabilidade, salvo as hipóteses de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*.



No entanto, o Prefeito delegando a prática de atos de gestão, se mesmo assim os pratica, assume a responsabilidade pelos atos que praticou. Por exemplo, o Prefeito delega competência ao Secretário Municipal de Obras para a aquisição de materiais, podendo este firmar o respectivo contrato, no entanto, quando se vai verificar o instrumento, é o próprio Prefeito que o assina. Em caso de irregularidades envolvendo os termos do contrato o Prefeito poderá ser responsabilizado.

Outra hipótese de responsabilização do Prefeito é quando ele mesmo causa dano ao erário, subtraindo, desviando ou destruindo bens.

## **20 PODE O PREFEITO SER RESPONSABILIZADO JUNTAMENTE COM OUTRA PESSOA?**

Pode. O nome desse instituto é solidariedade, e está previsto no art. 18, § 2º, da LC nº 202/00.

## **21 A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES PODE FISCALIZAR O PODER EXECUTIVO?**

O Poder Legislativo Municipal tem competência constitucional para o exercício do controle externo, conforme art. 31 da CRFB/88 a cargo também do Tribunal de Contas, que possui competências exclusivas.

## **22 A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES JULGA AS CONTAS DO PREFEITO?**

Sim. O Prefeito Municipal entrega a documentação relativa ao exercício findo ao TCE/SC, e este, por sua vez, emite o parecer prévio, sugerindo a aprovação ou a rejeição das contas do Prefeito.

Passada a fase recursal, o processo vai à Câmara de Vereadores para julgamento, ou seja, pode acatar o parecer prévio do TCE/SC ou este poderá não prevalecer, por dois terços dos membros da Câmara.

Em caso de omissão do Prefeito na prestação de contas, cabe à Câmara Municipal instaurar processo de tomada de contas contra o Prefeito.

## **23 EM LINHAS GERAIS, QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE FISCALIZAÇÃO?**

- a) Pedir informação por escrito às autoridades municipais (art. 58, § 3º, CRFB/88);
- b) Instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º, CRFB/88);

- c) Controlar e fiscalizar os atos do Poder Executivo (art. 49, X, CRFB/88);
- d) Emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 166, II, e art. 72, CRFB/88);
- e) Acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária (art. 166, II, e art. 72, CRFB/88);
- f) Julgar as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo (art. 49, IX, CRFB/88);
- g) Tomar as contas do Prefeito quando não prestadas (art. 51, II e 84, XXIV, CRFB/88);
- h) Convocar secretários e dirigentes municipais, para prestar informações sobre matéria de sua competência;
- i) Sustar contrato do Poder Executivo (art. 71, § 1º, CRFB/88).

## **24 A CÂMARA MUNICIPAL PODE CONSULTAR O TCE/SC?**

Pode. A Consulta deve ser firmada pelo Presidente da Câmara Municipal, versar sobre dúvida de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do TCE/SC (art. 103, Resolução nº TC-06/01).

A Consulta deve ainda conter indicação precisa da dúvida e ser instruída com parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente.

## **25 PODE O VEREADOR REPRESENTAR AO TCE/SC?**

Pode. Conforme previsão do art. 101, II, da Resolução nº TC-06/01, o vereador é parte legítima para representar irregularidades de que tenha conhecimento contra administrador ou responsável jurisdicionado ao TCE/SC.

A representação deve ser elaborada de forma clara e objetiva, acompanhada de indício de prova, bem como, o nome legível, qualificação, endereço e assinatura do representante.

## **CONCLUSÃO**

O estudo sobre a responsabilidade do Prefeito por atos de gestão, bem como, o papel do Vereador na fiscalização são duas vertentes de um mesmo interesse, o da boa e regular aplicação do dinheiro público, em prol da sociedade.

De um lado, o executor, com um rol de normas a cumprir, de outro, o legislador, com funções de fiscalização sobre os atos do executor. Esse estudo, tendo por base outros cinco trabalhos já apresentados nos Ciclos de Estudos do TCE/SC, procurou abranger as principais dúvidas dos jurisdicionados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010c.

COSTA, Marcelo Brognoli da. Câmaras Municipais: as múltiplas atribuições do vereador e as possibilidades de interação com o TCE/SC. *In: IX Ciclo de Estudos de Controle Externo*. Tribunal de Contas de Santa Catarina, p. 13-38. 2006.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade perante o Tribunal de Contas. *In: XI Ciclo de Estudos de Controle Externo*. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas, p. 119-144. 2009.

REGINATTO, Rafael Antônio Krebs. O vereador na fiscalização das contas públicas. *In: VIII Ciclo de Estudos de Controle Externo*. Florianópolis:Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas, p. 13-37. 2005.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 202**, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010a.

\_\_\_\_\_. REC 05/00995664. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior; REC 05/04021613. Relatora: Auditora Sabrina Nunes Iocken; REC 05/0411280: Relator Cons. Luiz Roberto Herbst; REC 05/03949400 — Relatora: Aud. Sabrina Nunes Iocken; TCE 04/04800890. Relator: Cons. José Carlos Pacheco; REC 02/00097393 Relator: Cons. Wilson Rogério Wan-Dall; REC 06/00030490. Relator: Cons. Wilson Rogério Wan-Dall; REC 05/04073176. Relator: Cons. Salomão Ribas Junior; REC 06/00401812. Relator: Cons. Luiz Roberto Herbst; Prejulgado nº 90. Relator: Aud. Evângelo Spyros Diamantaras; REC 05/00125171. Relator: Cons. Otávio Gilson do Santos; REC 04/06324239. Relator: Cons. Adircélio de Moraes Ferreira Junior; e REC 05/04034782. Relator: Cons. Herneus de Nadal. Disponível: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº TC-06**, de 3 de dezembro de 2001. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 31maio 2010c.

SILVA, Elóia Rosa da. O papel do Tribunal de Contas e da Câmara no julgamento de contas municipais. *In: X Ciclo de Estudos de Controle Externo*. Florianópolis:Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas, p. 69-89.2007.

SOUZA, Evandio; PEDROZO, Mauro André Flores; SALUM, Paulo César; REGINATTO, Rafael Antônio Krebs. Os novos critérios para apreciação das contas dos prefeitos e dos administradores municipais: nova grade de restrições. *In: IX Ciclo de Estudos de Controle Externo*. Florianópolis:Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas. 2006. p. 247-260.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.



# CONVÊNIOS E OUTROS REPASSES

**José Mauro Bitarelli Martins**  
Auditor Federal de Controle Externo TCU

## INTRODUÇÃO

O texto apresenta conceitos básicos sobre convênios e contratos de repasse e orientações no tocante à regulamentação, aos procedimentos e às regras para obtenção, aplicação e controle dos recursos públicos federais transferidos por meio desses instrumentos, contemplando mudanças recentes na legislação e nos procedimentos que regem o assunto.

São enfatizados os aspectos mais importantes das fases do convênio ou contrato de repasse, orientando quanto ao que deve ser observado e destacando as irregularidades e falhas mais frequentes, de modo a contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las.

As transferências voluntárias realizadas mediante convênios e contratos de repasse constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, além das organizações não governamentais, para execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos do orçamento federal. Esse sistema de cooperação tem sido alvo de críticas quanto aos seus mais diversos aspectos.

Considerando que a jurisdição do TCU abrange todos esses repasses, independentemente da esfera de governo onde se situa a entidade beneficiária, as orientações visam, precipuamente, a contribuir para a obtenção e boa aplicação dos recursos, mas também alertar em relação às ocorrências que o Tribunal considera ofensivas aos princípios básicos da boa gestão e que poderão implicar na irregularidade das contas.

A estrutura e conteúdo foram extraídos da cartilha “Convênios e outros repasses” (BRASIL, 2010a), publicada pelo Tribunal de Contas da União, com alterações de estilo e formatação.

## 1 O QUE É CONVÊNIO?

É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos.

Segundo a doutrina, “convênio é o ajuste administrativo, celebrado por pessoas jurídicas de Direito Público de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes” (GASPARINI, 2006, p. 728 *apud* BRASIL, 2010a).

Na visão recorrente, trata-se de relação jurídica estabelecida por pelo menos uma entidade administrativa com vistas a promover determinada ação conjunta, com objeto claro e definido, que pode estar associado a qualquer uma das diversas áreas de atuação da Administração Pública, como saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento urbano, turismo, desenvolvimento institucional, etc. Os partícipes organizam os esforços e definem como cada qual participará das ações necessárias em prol do bem comum. No âmbito federal, os convênios e os contratos de repasse usualmente servem como meios para promover a descentralização de ações e da gestão de recurso público federal, sendo repassados para outros entes públicos ou privados, a fim de realizar objetivos que são compartilhados. (BRASIL, 2010a).

## 2 O QUE É CONTRATO DE REPASSE?

É o instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal.

## 3 QUAIS SÃO OS PARTÍCIPES?

Os instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos orçamentários abrangem concedentes e convenientes, contratantes e contratados, assim definidos:

**Concedente:** órgão ou entidade da administração pública federal, responsável pela transferência de recursos financeiros ou descentralização dos créditos orçamentários para executar o objeto do convênio.

**Convenente:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio.

**Contratante:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal mediante celebração de contrato de repasse.

**Contratado:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.

#### 4 QUAL A ORIGEM DOS RECURSOS?

As dotações orçamentárias destinadas aos convênios e aos contratos de repasse são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras:

**Contemplação nominal** do Estado, do município ou da ONG, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador. Ao ser publicada a Lei do Orçamento, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda. A liberação dar-se-á de acordo com o planejamento do Poder Executivo, observadas as disponibilidades financeiras.

**Não contemplação explícita**, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê a aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental. O acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

- ▶ Proposta ou projeto formulado pelo interessado diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido.
- ▶ O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região. Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

#### 5 QUAIS SÃO AS FASES DO CONVÊNIO?

Normalmente, um convênio envolve quatro fases:

- ▶ **Proposição**
- ▶ **Celebração/Formalização**
- ▶ **Execução**
- ▶ **Prestação de Contas**

Durante cada fase é importante ficar atento à legislação sobre o assunto, a fim de evitar que o convênio ou a prestação de contas sejam rejeitados. Mais adiante serão comentadas cada uma

dessas fases e seus respectivos procedimentos, com vistas à perfeita execução do convênio ou do contrato de repasse.

## **6 QUAL A REGULAMENTAÇÃO DO CONVÊNIO?**

Os convênios celebrados até 14 de abril de 2008 sujeitam-se às disposições da IN/STN nº 01, de 1997, e suas alterações. A partir dessa data, as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são as dispostas no Decreto nº 6.170/07 (com dispositivos alterados pelos Decretos nºs 6.329/07, 6.428/08 e 6.619/08, e acrescidos pelo Decreto nº 6.497/08) e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 e suas alterações, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência. A IN/STN nº 01/97 não mais se aplica aos instrumentos celebrados sob a vigência da nova Portaria, conforme expressamente dispôs a Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008.

## **7 O QUE É O SICONV E ONDE PODE SER CONSULTADO?**

Em 1º de setembro de 2008, foi criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), com o objetivo de dar maior transparência e publicidade às ações desenvolvidas por meio desses instrumentos. O sistema abrange as Transferências Voluntárias da União destinadas à administração estadual, distrital, municipal e entidades sem fins lucrativos, regulamentadas pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Maiores informações sobre o SICONV, além de consultas jurídicas e operacionais, poderão ser obtidas no endereço eletrônico: <[www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)>. (BRASIL, 2010d).

## **8 COMO É O CREDENCIAMENTO E CADASTRAMENTO NO SICONV?**

Para apresentar proposta de trabalho, o proponente deverá estar credenciado no Portal dos Convênios (SICONV). O credenciamento será realizado, uma única vez, diretamente no Portal e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I – nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e

II – razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), transcrição do objeto social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da



carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

Este credenciamento permitirá o acesso ao sistema e o envio de propostas para os programas disponibilizados que aceitam propostas de proponentes não cadastrados, ou seja, apenas credenciados, observando que, depois de enviada e sendo a proposta aprovada o proponente deverá se cadastrar em uma Unidade Cadastradora, onde apresentará documentos específicos. (BRASIL, 2010c).

## **9 COMO IDENTIFICAR AS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIR PRIORIDADES?**

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local é que se definem as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Poder Público.

Mesmo que o conveniente disponha de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituições, tais como sindicatos, associações de bairros e ONGs.

A partir da seleção das áreas carentes o interessado estabelecerá uma escala de prioridades dentre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente. A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado deve levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na comunidade, a relação custo benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

## **10 COMO CONHECER OS PROGRAMAS DE GOVERNO?**

Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar os recursos necessários para implementar o projeto desejado. Os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal. A proposição de convênios em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal tem, naturalmente, mais chances de aprovação.

É aconselhável que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, finalidades e condições de participação. No Portal de Convênios são disponibilizados todos os programas de transferências voluntárias dos órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse.

A Caixa Econômica Federal (CAIXA) é um dos agentes financeiros de vários programas dos ministérios. Compete à Instituição celebrar contratos de repasse e fiscalizar a execução dos projetos. As

obras oriundas de contrato de repasse constam de banco de dados denominado Obrasnet, acessível por meio do sítio <www.obrasnet.gov.br> ou <www.caixa.gov.br>. Ali podem ser obtidas informações sobre a execução físico-financeira e fotos dos empreendimentos.

## 11 COMO ELABORAR O PLANO DE TRABALHO?

O interessado em celebrar convênio ou contrato de repasse deverá apresentar proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio ou contrato de repasse será realizado. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador dos recursos.

A elaboração de um Plano de Trabalho de convênio deve ser antecedida de contatos com o ministério ou a entidade repassadora, para se obter as instruções necessárias. Em linhas gerais a Proposta de Trabalho deverá conter, no mínimo:

- ▶ Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos da proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;
- ▶ Descrição completa do objeto a ser executado. Objeto é o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;
- ▶ Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas ou fases da execução. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa ou fase a divisão existente na execução de uma meta;
- ▶ Previsão de prazo para a execução consubstanciada em um cronograma de execução do objeto, no respectivo cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos;
- ▶ Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

Eventuais imprecisões ou irregularidades poderão ser resolvidas, devendo o proponente manifestar-se no prazo estipulado, pois a ausência de manifestação será entendida como desistência quanto ao prosseguimento do processo.

## 12 O QUE É PROJETO BÁSICO?

**Projeto básico** é o documento que caracteriza precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado pelo proponente com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de Termo de Referência, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Tais instrumentos não se destinam a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do projeto executivo), mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Devem ser apresentados antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigi-los antes da celebração do instrumento.

O concedente pode dispensar a apresentação de projeto básico nos casos de padronização de objetos, quando são estabelecidos critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo.

O cálculo do custo do objeto proposto deverá ser feito com base em pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá utilizar informações de bancos de dados informatizados, pesquisas na internet, publicações especializadas e outras fontes.

Para obter informações sobre custos da construção civil, o interessado poderá consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desenvolvido e mantido pela CAIXA e disponível em sua página na internet. Preferencialmente, a pesquisa de preços deverá envolver o mercado mais próximo ao estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades.

O gestor deve atentar para a fidedignidade e exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicará a não celebração do convênio, motivo pelo qual exigências como previsão de contrapartida, correta contextualização da situação de necessidade, preenchimento adequado dos formulários específicos, apresentação de plano de trabalho consistente e completo devem ser observadas com bastante atenção.

A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias consequências para o gestor.

Em suma, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- ▶ Elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa, descrevendo de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas, etapas e/ou fases;
- ▶ Estruturar orçamento realista do objeto programado;
- ▶ Certificar-se da existência dos recursos de contrapartida;
- ▶ Realizar previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão.

Mais informações sobre Plano de Trabalho e Projeto Básico podem ser encontradas em publicações do Tribunal, como “Licitações e Contratos” e “Obras Públicas”, disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), menu Publicações.

### **13 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO DOS CONVÊNIOS?**

- ▶ Plano de trabalho pouco detalhado;
- ▶ Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente;
- ▶ Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;
- ▶ Projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes;
- ▶ Ausência de projeto básico;
- ▶ Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira);
- ▶ Orçamento subestimado ou superestimado.

### **14 QUAIS AS CONDIÇÕES EXIGIDAS PARA CELEBRAÇÃO?**

A LRF, a LDO e a legislação federal dispõem que estados, Distrito Federal e municípios devem atender as seguintes condições para receberem transferências voluntárias:

#### **Contas do exercício**

Enviar suas contas anuais ao Poder Executivo Federal para consolidação nacional e por esfera de governo. Os municípios, até 30 de abril de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado.

#### **Relatório da execução orçamentária**

Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

**Relatório de gestão fiscal**

Publicar o relatório de gestão fiscal até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. Municípios com população inferior a 50 mil habitantes podem optar por divulgar o relatório até 30 dias após o encerramento do semestre.

**Limites da dívida pública**

Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal. Serão impedidas as transferências voluntárias se a respectiva dívida consolidada ultrapassar o limite que a ela corresponde ao final de um quadrimestre. Da mesma forma, assim ocorrerá uma vez vencido o prazo para retorno da dívida a seu limite — até o término dos três quadrimestres subsequentes e enquanto perdurar o excesso.

**Despesas com pessoal**

Não destinar os recursos ao pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista.

**Regularidade na gestão fiscal**

Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156 da Constituição Federal.

**Limites de gastos com pessoal ao final de cada quadrimestre**

O percentual excedente aos limites definidos na LRF terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Caso não se alcance a redução da despesa no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o município não poderá receber transferências voluntárias.

**Adimplência com a União**

Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.

**Adimplência com outros convênios**

Estar em dia com prestação de contas de recursos anteriormente recebidos.

**Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**

Cumprir os limites de aplicação de recursos em educação e saúde.

### **Contrapartida**

A previsão orçamentária de contrapartida deve ser compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podendo ser atendida por meio de recursos financeiros, ou de bens/ serviços, se economicamente mensuráveis.

### **CADIN**

Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

### **Regularidade junto ao INSS e ao FGTS**

Apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e comprovação de regularidade quanto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

### **Cadastramento no SICONV**

Atualizar o cadastro do conveniente ou contratado no SICONV.

### **Plano de Trabalho**

Ter aprovado seu Plano de Trabalho.

### **Licença Ambiental**

Obter a licença ambiental prévia quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais.

### **Propriedade do imóvel**

Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ou da ocupação regular de imóvel, nos termos do § 1º, do art. 25, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

A demonstração do cumprimento das exigências será feita com a apresentação de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), subsistema do Siafi que verifica o atendimento das exigências estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na legislação federal aplicável.

O solicitante também deverá cumprir exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos. Poderão ser obtidas nos sítios oficiais dos órgãos e entida-

des repassadores as normas específicas de cada um para a apresentação de propostas e a celebração de convênios e contratos de repasse.

## **15 QUAIS AS HIPÓTESES DE VEDAÇÃO DE CELEBRAÇÃO?**

Nem sempre é possível a celebração de convênios, como nos casos a seguir indicados:

### **Inadimplência com outros convênios**

Convênios com prefeituras que estejam em mora com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com a Administração Pública Federal.

### **Convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00**

É proibido celebrar convênios e contratos de repasse de valor inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Mas os municípios podem formar consórcio público, que firmará o convênio com o repassador dos recursos e assumirá as obrigações decorrentes do instrumento assinado.

### **Falta de condições técnicas**

É ainda vedada a celebração com entidades públicas ou privadas que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse.

## **16 ONDE DEVE SER PUBLICADA A CELEBRAÇÃO?**

Além da publicação dos extratos dos convênios no DOU, será dada publicidade de todos os atos relativos à sua operacionalização no Portal de Convênios; o conveniente ou contratado deve dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, e o concedente ou contratante deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso.

Os convenientes ou contratados deverão disponibilizar na internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

## **17 É POSSÍVEL UTILIZAR OS RECURSOS PARA OUTRA FINALIDADE?**

Após a liberação de recursos é muito frequente o gestor perceber que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Ou que o objeto proposto não é mais considerado prioritário para o município, pelo tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos. O gestor é tentando a utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento — a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio — é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral.

A providência a ser tomada nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente, para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em hipótese alguma deve o gestor utilizar os recursos para outra finalidade.

## **18 QUAIS OS PROCEDIMENTOS DA EXECUÇÃO FINANCEIRA?**

Os recursos liberados pelo repassador deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro. Não podem ser transferidos para movimentação em outras contas do conveniente ou gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta. Cada convênio tem uma conta específica.

Os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, se em menor prazo.

Os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração pública: empenho, liquidação e pagamento. Aqueles que antes da vigência do Decreto nº 6.170/07 podiam ser realizados mediante a emissão de cheques nominativos, ordem bancária, DOC ou TED, agora só podem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços. Há duas exceções a essa regra: admite-se o pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, mediante mecanismo que permita a identificação do beneficiário pelo banco, observado o limite de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço, uma única vez no decorrer da vigência do convênio; e admite-se que o conveniente disponha de valores para realização de despesas de pequeno vulto, devidamente justificado pela autoridade máxima do concedente ou contratante, consideradas as peculiaridades do convênio e local de sua execução, devendo o conveniente ou contratado registrar no SICONV, o beneficiário final do pagamento.



Antes da realização de cada pagamento, o convenente ou contratante deverá incluir no SICONV as informações exigidas para que a instituição financeira possa efetuar o crédito na conta bancária do favorecido.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor — e ser responsabilizado pelo montante pago indevidamente — o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação, emitido pelo beneficiário/fornecedor. Ou seja, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo, cópia de cheque) no mesmo valor.

Realizar pagamentos a título das despesas elencadas a seguir é expressamente vedado pela legislação de convênios. A impropriedade pode ter como consequência a glosa dos valores e a sua devolução aos cofres públicos:

- ▶ Despesas a título de taxa de administração, taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária;
- ▶ Pagamentos, a qualquer título, a servidor ou empregado público, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas exceções legais;
- ▶ Despesas realizadas em data anterior à vigência do instrumento;
- ▶ Pagamentos efetuados em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante a vigência do convênio e seja expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante;
- ▶ Despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, desde que previstas no Plano de Trabalho.

Os documentos de despesas (empenhos, medições, notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do convenente e conter o número do convênio ou contrato de repasse a que se referir.

## **19 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONVÊNIOS?**

- ▶ Saque total ou parcial dos recursos do convênio em desacordo com o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
- ▶ Realização de despesas fora da vigência do convênio;
- ▶ Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie sem autorização para isso;
- ▶ Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio;

- ▶ Utilização de recursos em pagamento de outras despesas do conveniente;
- ▶ Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;
- ▶ Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;
- ▶ Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;
- ▶ Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo);
- ▶ Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
- ▶ Não aplicação ou não comprovação de contrapartida;
- ▶ Ausência de aplicação de recursos no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias;
- ▶ Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio;
- ▶ Não devolução do saldo financeiro ao concedente;
- ▶ Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio;
- ▶ Emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário;
- ▶ Alteração do objeto do convênio sem autorização prévia do órgão repassador;
- ▶ Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- ▶ Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados.

## **20 É OBRIGATÓRIA A LICITAÇÃO NA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS?**

A execução física do objeto do convênio desenvolve-se em várias fases e compreende diversos procedimentos. Deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados.

Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação são obrigados a observar as disposições da Lei de Licitações e Contratos e demais normas federais pertinentes.

O Decreto nº 5.504/05 estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido, a licitação pode ser realizada por convite, tomada de preços ou concorrência.

As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

De acordo com a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993, arts. 89 a 98), há irregularidades que podem ser enquadradas como crimes, cabendo ao Ministério Público a iniciativa da ação penal. Mesmo não participando da comissão de licitação, o gestor é responsável pelo processo, pois ele é a autoridade que realiza a homologação do resultado e adjudica o objeto ao vencedor.

A comissão de licitações deve ser integrada, preferencialmente, por pessoas que possuam um mínimo de conhecimento da legislação específica e alguma experiência em processos licitatórios. Os membros da comissão e o vencedor da licitação também podem ser responsabilizados por irregularidade cometida.

## **21 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS?**

- ▶ Falta de divulgação da licitação;
- ▶ Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;
- ▶ Aquisição direta de bens e serviços sem licitação;
- ▶ Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;
- ▶ Ausência de, no mínimo, três propostas válidas no convite;
- ▶ Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);
- ▶ Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;
- ▶ Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;
- ▶ Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real);
- ▶ Inobservância dos prazos para interposição de recursos;
- ▶ Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);
- ▶ Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

## **22 COMO PROCEDER NA CONTRATAÇÃO?**

Concluído o processo licitatório segue a fase de celebração do contrato com a empresa vencedora do certame. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução,

expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. As cláusulas contratuais devem conter todas as especificações referentes a:

- ▶ Definição exata e perfeita do objeto contratado;
- ▶ Regime de execução ou forma de fornecimento;
- ▶ Prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto;
- ▶ Preço dos produtos ou dos serviços;
- ▶ Forma de pagamento, que deve corresponder sempre às fases de andamento da realização do objeto;
- ▶ Critérios de reajuste de preços;
- ▶ Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis, valores de multas e os casos de rescisão;
- ▶ Início e término de vigência.

É obrigatório que o gestor submeta previamente o contrato à sua assessoria jurídica ou, se não existir tal órgão, pelo menos consulte um advogado. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

Grande parte dos convênios trata de obras civis, como construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e pavimentação asfáltica. É um processo complexo envolvendo muitas variáveis que deve merecer toda a atenção do gestor. Desde o projeto básico até o recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas. O Tribunal de Contas da União editou manual sobre Obras Públicas, disponível no Portal TCU, no qual são explicitados todos os procedimentos que o gestor deve adotar para que a execução e a fiscalização da obra pública sejam bem feitas.

Na execução de contratos de bens e serviços o gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não-cumprimento do objeto conveniado.

Em caso de aquisição de produtos deverá ser feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc) por ocasião da entrega. O recebimento de produtos deve ser atestado por responsável designado pelo conveniente. A entrada de produto no almoxarifado deverá ser registrada convenientemente e sua utilização no objeto conveniado deverá ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio e em benefício da comunidade.

Quando se tratar de produtos que devam ser distribuídos à população (remédios, alimentos, material escolar), a entrega deverá ser comprovada mediante documentos que indiquem o dia, a quan-

tidade e a identificação dos beneficiários. Em caso de prestação de serviços, além da respectiva nota fiscal de serviços, é necessária a comprovação de sua efetiva realização, mediante documentos hábeis, como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições e outros.

### **23 QUAIS AS IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS?**

- ▶ Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência;
- ▶ Alteração contratual após o prazo de vigência;
- ▶ Prorrogação de contratos sem previsão legal;
- ▶ Realização de pagamentos sem cobertura contratual;
- ▶ Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio;
- ▶ Realização de pagamentos antecipados;
- ▶ Contratação de “empresas-fantasma”;
- ▶ Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado;
- ▶ Não exigência de regularidade fiscal quando da realização de pagamentos à contratada;
- ▶ Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei nº 8.666, de 1993:

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

### **24 COMO ELABORAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

O órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios ou contratos de repasse estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de 30 dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração. A prestação de contas será composta, além dos dados apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, dos seguintes documentos:

- ▶ Relatório de cumprimento do objeto;
- ▶ Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio ou contrato de repasse;
- ▶ Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;

- ▮ Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;
- ▮ Termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Ao término da vigência deverão ser mantidos organizados e arquivados todos os documentos relativos aos convênios ou instrumentos similares, inclusive extratos das contas específicas, cheques emitidos, prestações de contas apresentadas e respectivos comprovantes de entrega.

Impropriedades detectadas podem resultar em rejeição das contas e instauração de Tomada de Contas Especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.

## **25 O QUE É A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)?**

A TCE é um processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento. É medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização de pendência que impediu a aprovação das contas do gestor. Em se tratando de convênio e contrato de repasse, a TCE poderá ser instaurada em decorrência de:

- ▮ Omissão no dever de prestar contas;
- ▮ Rejeição parcial ou total das contas apresentadas ao órgão repassador dos recursos, motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência de nexos entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, dentre outras irregularidades;
- ▮ Irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores;
- ▮ Denúncias de irregularidades em convênios ou repasses apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais, apuradas, sejam comprovadas.

A instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SI-CONV, o que impedirá novas transferências de recursos financeiros mediante convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação à entidade inadimplente.

Durante o processamento da TCE no Tribunal de Contas da União, o responsável tem direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor. Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares estarão sujeitos a várias consequências, como:

- ▮ Devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- ▮ Aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;

- ▶ Inscrição no CADIN, impossibilitando a realização de transações bancárias;
- ▶ Envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;
- ▶ Inabilitação, por período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- ▶ Envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

## **26 COMO O TCU FISCALIZA OS CONVÊNIOS?**

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios. A fiscalização pelo Tribunal é feita, principalmente, pelas suas Secretarias de Controle Externo com sede nas capitais brasileiras.

A análise envolve o atendimento às exigências legais; execução financeira; execução física (obras, serviços e aquisição de bens); fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos; os processos licitatórios; a existência das empresas contratadas, além da avaliação da efetividade do convênio. Identificados indícios de irregularidade nos trabalhos de fiscalização por seu corpo técnico, o TCU determina a instauração de tomada de contas especial para apurar a responsabilidade e/ou quantificar o dano ao erário.

A função fiscalizadora do TCU é feita por solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados. Pode também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

A fiscalização de transferências voluntárias da União compete também ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, órgão da Controladoria-Geral da União. Ao constatar qualquer irregularidade, cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno comunicar o fato ao órgão repassador dos recursos, para fins de instauração de tomada de contas especial a ser julgada pelo TCU.

## **27 ONDE ACHAR A JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE CONVÊNIOS?**

A jurisprudência do Tribunal sobre convênios está disponível no Portal TCU e pode ser acessada de duas formas, por meio das opções “Jurisprudência sistematizada” e “Pesquisa em formulário”. A

opção “Jurisprudência sistematizada” apresenta os acórdãos mais recentes do Tribunal, organizados por áreas de interesse, temas e subtemas.

Dentre as áreas de interesse existentes encontra-se a opção “Convênio e congêneres”, com acórdãos que tratam de muitos dos assuntos aqui abordados, como: requisitos de celebração, projeto básico, plano de trabalho, termo de convênio, regularidade fiscal e cadastral, execução e fiscalização, prestação e tomada de contas. Outras áreas também trazem temas de extrema relevância para o gestor público, como as que explicitam a jurisprudência do Tribunal concernente a licitações, contratos, obras/serviços de engenharia e responsabilização.

A opção “Pesquisa em formulário” é indicada para procurar acórdãos ou processos específicos, obter resultados por Colegiados (Plenário, Primeira ou Segunda Câmara) e por Ministro Relator. Também é indicada para a busca de julgados por expressões de pesquisa (pesquisa livre), com amplas possibilidades de consulta, com acesso a toda a base de decisões e acórdãos do Tribunal.

## 28 ONDE ENCONTRAR O TCU?

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e representação em todos os estados. Independentemente do assunto, entendimentos podem ser feitos diretamente com qualquer unidade do TCU.

**Internet:** [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

**Ouvidoria:** Denúncias e manifestações: 0800-644-1500, opção 1  
[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

**Distrito Federal:** Tribunal de Contas da União  
 Setor de Administração Federal Sul — Quadra 04 — Lote 01  
 70042-900 — Brasília/DF  
 (61) 3316-7222

**Santa Catarina:** SECEX-SC  
 Rua São Francisco, nº 234 — Centro  
 88015-140 — Florianópolis/SC  
 (48) 3952-4600 — Fax: (48) 3224-8954  
[secex-sc@tcu.gov.br](mailto:secex-sc@tcu.gov.br)



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 3. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2009. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/biblioteca\\_digital/Conv%C3%AAnios\\_e\\_outros\\_repasses\\_3%C2%AA\\_Edi%C3%A7%C3%A3o\\_Miolo\\_internet.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_3%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_Miolo_internet.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e IBAM. **Manual da legislação federal sobre convênios da união**, 2009. Disponível em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/manual\\_convencios\\_final.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/manual_convencios_final.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Serpro. **Credenciamento de proponentes**, 2010. Disponível em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Credenciamento\\_Proponente\\_versao\\_9\\_06042010.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Credenciamento_Proponente_versao_9_06042010.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação-Geral de Informações Estratégicas do Departamento de Logística e Tecnologia da Informação. **Boletim gerencial do SICONV**, 2010. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/publicarArquivos?nomeBoletim=Boletim Gerencial SICONV 2010.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010d.



# ASPECTOS DESTACADOS DA LEI DE LICITAÇÕES: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

**Ricardo Paladino**  
Promotor Público

## INTRODUÇÃO

Por força do previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) tem o intuito de regular os procedimentos licitatórios e as hipóteses nas quais ele não precisa ser realizado.

E as duas formas de se abrandar essa exigência constitucional são justamente a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

É importante saber diferenciá-las, pois apesar de em ambas situações não ser realizado um certame, as fundamentações e o tratamento jurídico são diversos, de acordo com a natureza de cada uma<sup>1</sup>.

Com esse intuito, o presente estudo responderá alguns questionamentos elaborados para orientar o administrador em relação às características básicas da dispensa e da inexigibilidade de licitação, que, apesar de elementares, ainda atormentam aqueles que os enfrentam até no seu cotidiano.

Assim, para facilitar a compreensão do tema, antes de se abordar diretamente a dispensa e a inexigibilidade de licitação, serão feitos alguns comentários sobre o próprio procedimento licitatório.

## 1 QUAL É O EMBASAMENTO PARA A REALIZAÇÃO DE UMA LICITAÇÃO?

Como já dito na introdução, a licitação é uma exigência constitucional (BRASIL, 2010a, grifo nosso), conforme disposto abaixo:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

<sup>1</sup> Aduz Marçal Justen Filho (2009, p. 345) que “as diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. Não se trata de questão irrelevante ou meramente retórica, mas de alternativas distintas em sua própria natureza, com regime jurídico diverso.”

[...] XXVII — **normas gerais de licitação** e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI — **ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da **empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços**, dispondo sobre:

[...] III — licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; [...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

## 2 PARA QUE SERVE UMA LICITAÇÃO?

Uma análise perfunctória dos dispositivos constitucionais citados na questão anterior demonstra que a licitação presta, principalmente, para garantir que, na celebração de um contrato administrativo, o interesse público seja alcançado sem afrontar os princípios da impessoalidade e da moralidade, como ensina Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 52-56):

Nesse passo, transparece que a licitação pública é procedimento administrativo condicional à celebração de contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública expõe a sua intenção de efetuá-lo, esperando que, com isso, terceiros se interessem e lhe ofereçam propostas.

Note-se que a licitação pública é uma espécie de limitação à atuação da Administração Pública, impondo-lhe rigores mais estreitos do que aqueles a que se sujeitam os particulares. [...]

A licitação pública é levada a cabo para assegurar que todos os possíveis interessados em celebrar contrato administrativo sejam tratados com igualdade, prestigiando o fundamental princípio da isonomia.

Ele, o princípio da isonomia, é causa e parte conceitual da licitação pública.

[...] Com a licitação pública, mesmo indiretamente, se evita que agentes administrativos ou terceiros se valham dos benefícios econômicos decorrentes de contrato administrativo de modo ilegítimo, imprimindo à Administração pública feição pessoal, em descompasso com a moralidade administrativa. Isso significa que a licitação pública também é causada pelos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, ambos com referência à indisponibilidade do interesse público.

[...] Outrossim, pondera-se que as limitações a que se sujeita a Administração Pública, entre as quais ressalta-se a obrigatoriedade de realizar a licitação pública, não objetivam aprisioná-la a formalismos imoderados, sustentando burocracia ineficiente e despropositada. Longe disso, as limitações visam conferir legitimidade à função administrativa, evitando privilégios pessoais diante do interesse comum à coletividade, tudo para assegurar postura equânime.

### **3 EXISTEM SITUAÇÕES NAS QUAIS A LICITAÇÃO NÃO PRECISA SER REALIZADA?**

O autor citado anteriormente lembra que o interesse público pode permitir que o procedimento licitatório, que, como dito, é exigido para garantir respeito ao princípio da impessoalidade, possa ser mitigado:

As formalidades insertas no procedimento pertinente à licitação pública não devem e não precisam acarretar prejuízos à Administração Pública, e, por corolário, ao interesse público. Não se pode esquecer que tudo quanto se faça em nome da função administrativa visa atender ao interesse público, revelando-se inadmissível criar mecanismos que lhe frustrem a plena satisfação. (NIEBHUR, 2008, p. 56)

Marçal Justen Filho (2009, p. 282) reforça essa tese:

A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que a prévia licitação produz a melhor contratação — entendida como aquela que assegura maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos por lei.

E, como é sabido, a Lei nº 8.666/93 previu duas hipóteses aptas a afastar a realização de um certame: a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

#### 4 QUAIS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 8.666/93 TRATAM DA DISPENSA DE LICITAÇÃO?

A dispensa de licitação é regulada pelo art. 17 e art. 24 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010b, grifo nosso).

O art. 17 trata das hipóteses de licitações dispensada e o art. 24 refere-se as hipóteses de licitação dispensável, em razão do valor, do objeto, do fornecedor e de situações especiais.

Outrossim, o art. 17 da Lei nº 8.666/93 (2010b, grifo nosso) também define outros casos de dispensa de licitação, relativos à alienação de bens públicos, embora utilize o termo licitação “dispensada”.

#### 5 EXISTE DIFERENÇA ENTRE DISPENSA DE LICITAÇÃO E LICITAÇÃO DISPENSADA?

Embora o art. 24 utilize o termo dispensa de licitação e o art. 17 o termo licitação dispensada, o tratamento jurídico dispensado nos dois casos deverá ser idêntico:

**Não parece de maior utilidade a distinção entre licitação *dispensada* e *dispensável*.**

A diferença foi afirmada a propósitos das hipóteses dos art. 17 e 24, respectivamente. Segundo alguns, o art. 17 conteria situações em que a licitação foi dispensada pelo próprio legislador. Já o art. 24 traria autorização para dispensa de licitação por parte do administrador. Com todo respeito, não se afigura procedente a distinção, a nosso ver. **Em ambos os casos, o legislador autoriza contratação direta. Essa autorização legislativa não é vinculante para o administrador. Ou seja, cabe ao administrador escolher entre realizar ou não a licitação.** Essa competência administrativa existe não apenas nos casos do art. 24. Aliás e se não fosse assim, o art. 17 conteria hipóteses de vedação de licitação. Significa reconhecer que é perfeitamente possível realizar licitação nas hipóteses do art. 17, desde que o administrador repute presentes os requisitos para tanto. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 288, grifo nosso).

#### 6 QUANDO É CABÍVEL A DISPENSA DE LICITAÇÃO?

Superado esse debate, Marçal Justen Filho (2009, p. 289, grifo nosso) afirma que:

**A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente com os va-**

**lores norteadores da atividade administrativa. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos**, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação [...] e da alocação de pessoal. **Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso.** [...] Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. **Os custos necessários à licitação ultrapassarão os benefícios que dela poderão advir.** Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício dos interesses coletivos e supra-individuais. **Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.**

Essa construção acerca da dispensa de licitação retrata a posição genérica da doutrina.

Não se pode esquecer que a dispensa de licitação só poderá ocorrer nos casos taxativamente previstos em lei. Isso porque a dispensa pressupõe a possibilidade de realização de licitação (por existir mais de um particular apto a atender ao chamamento e por poder ser adotado um critério objetivo para escolha da proposta mais vantajosa), que, entretanto, por presunção legal, pode vir a prejudicar o interesse público.

É o que demonstra Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 67-71):

Percebe-se que só é pertinente aludir à dispensa de algo que poderia ser realizado. Só se dispensa aquilo de que se dispõe, não o que está fora do alcance. Assim sendo, dispensa de licitação pública ocorre só quando seria possível a competição, porém, se dessa maneira procedesse, impedir-se-ia à satisfação do interesse público.

A dispensa de licitação pública pressupõe invariavelmente a possibilidade de realizá-la, mesmo que isso impusesse sacrifício ao interesse público. Ela é, em última análise, o mecanismo de que se vale o legislador para salvaguardar o interesse público, sopesando os valores que o circundam, evitando que a realização de licitação pública erga barreiras à plena consecução dele.

As hipóteses de dispensa são taxativamente criadas pelo legislador, em obediência ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal [...]. Agregue-se que os arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/93, que se referem, respectivamente, à licitação pública dispensada e dispensável, enunciam hipóteses taxativas, sem admitir, como admite a parte final do art. 25 da mesma Lei, tocante à inexigibilidade, outras hipóteses afora as constantes em seus incisos. O agente administrativo, mormente nesta seara, age nos estritos espaços concedidos pela legalidade, sem que lhe caiba criar as hipóteses em que não se realiza licitação pública.

Em vista dos conceitos esposados, diverge-se de boa parte da mais gabaritada doutrina nacional, que qualifica as hipóteses — ou parte das hipóteses — em que a realização da licitação pública prejuízo ao interesse público nos lindes da inexigibilidade, e não, como aqui defendido, nos limites da dispensa.

[...] Relembrando: neste estudo defende-se que [...] a dispensa, ao seu turno, concerne à inutilidade do certame, pois os seus efeitos implicariam desatender outros valores pertinentes ao interesse público, tudo conforme avaliação e autorização legislativa.

## 7 PODE O LEGISLADOR DEFINIR, AO SEU PURO ARBÍTRIO, QUAIS SÃO OS CASOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO?

Importante ressaltar que apesar de o legislador ter autorização constitucional para definir quais são os casos de dispensa de licitação, não pode determiná-los com total liberdade, ao seu puro arbítrio:

A dispensa ocorre nas hipóteses em que a realização de licitação pública imporia sacrifícios ou gravames de monta ao interesse público, que não poderiam, com arrimo na razoabilidade, ser suportados pela coletividade. Verifica-se a ocorrência de tensão entre valores prestigiados pelo ordenamento: de um lado, o princípio da isonomia, que acarreta a obrigatoriedade de licitação pública, uma vez que se deve propiciar o mesmo tratamento a todos os interessados nos benefícios econômicos do contrato; e, de outro, valores de porte diverso, porém importantes para o interesse público, tais como a emergência, a segurança nacional etc, que propugnam a dispensa da licitação pública. O legislador está autorizado a criar hipóteses de dispensa perante situações, mesmo ainda gerais e abstratas, em que esses outros valores fossem sacrificados ou agravados em larga escala pela realização de licitação pública e em que os mesmos se apresentassem com mais força do que o princípio da isonomia.

**O legislador deve analisar esta tensão sob a mira de que a obrigatoriedade de licitação pública é a regra, enquanto a dispensa é a exceção, que, pois, demanda ser tratada como exceção, ou seja, como ato excepcional, restritivo. Assim, ao legislador não cabe inverter essa máxima, que deflui do texto constitucional, cujo teor se expressa como espécie de programa a ser seguido. A saber: o legislador tem competência para prescrever os casos de dispensa de licitação pública, entretanto deve fazê-lo de modo excepcional, porque a obrigatoriedade é a regra, tudo sob pena de desvio de poder.**

Daí que **o legislador não decide dispensar licitação com liberdade absoluta.** [...]

Dessa maneira, **ao legislador é permitido dispensar a licitação pública, enfraquecendo o princípio da isonomia em detrimento de outros princípios, nas hipóteses em que for necessário imprimir tratamento desigual a situações efetivamente desiguais, sempre com amparo na razoabilidade. Não pode, por ilação, criar hipótese de dispensa apartada da razoabilidade, sem ampla justificativa plasmada no interesse público. O ponto nuclear da questão reside na existência de liame lógico entre a dispensa e a**



**proteção de interesse público, que seja razoável e proporcional.** Sem o referido liame carece fundamento à dispensa, pelo que se antevê desvio de poder legislativo. (NIEBUHR, 2008, p. 232-235, grifo nosso).

Em suma:

[...] dispensar a licitação pública é o mesmo que enfraquecer o princípio da isonomia, o que só pode ser levado a cabo mediante justificativas consistentes, alicerçadas na razoabilidade. O legislador, então, não pode dispensar de licitação pública o que bem ou mal entende, seguindo o seu alvedrio, sem que se vislumbre justificativa razoável, porque, se assim o fizer, incorre em desvio de poder, espécie de inconstitucionalidade, tomada em vista a contrariedade ao programa que vincula a competência a ele outorgada. (NIEBUHR, 2008, p. 238).

## **8 COMO DEVE AGIR O ADMINISTRADOR PÚBLICO DIANTE DE UMA SITUAÇÃO QUE SE ENQUADRE EM UMA HIPÓTESE LEGAL DE DISPENSA DE LICITAÇÃO?**

Assim, uma vez que o legislador delimita de forma abstrata as hipóteses de dispensa de licitação, cabe ao Administrador Público interpretá-las, sempre conforme os ditames constitucionais, sob pena de invalidade do ato:

**O legislador cria as hipóteses de dispensa de licitação, formulando enunciados abstratos e genéricos, que reclamam a interpretação dos agentes administrativos e jurídicos.** Como visto, a interpretação nem sempre é unívoca; aliás, é usual que se admita mais de um entendimento a respeito de enunciado legal. Acontece que **o sentido literal do enunciado não é suficiente para denudá-lo em amplitude, fazendo-se imperativo contextualizá-lo no sistema e procurar a finalidade a que pretende aportar [...].**

Sob esse prisma, é possível que o intérprete se reporte a duas ou mais interpretações, uma compatível e a outra incompatível com a Constituição Federal. Nessas situações, **é natural que o intérprete opte pela interpretação conforme a Constituição, até mesmo porque a outra seria inválida e acabaria por levar à nulidade o enunciado e o ato praticado com amparo nele.**

[...] Portanto, em frente aos casos de dispensa criados pelo legislador, o interprete, em especial, o agente administrativo, deve por escopo elucidar entendimento que o conforme com o programa prescrito na parte inicial do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que, repisa-se, guarda remissão a direito fundamental, evitando, na medida do razoável, que se reconheça o desvio de poder legislativo.

[...] Destarte, as hipóteses de dispensa devem ser interpretadas pelos agentes administrativos mediante aporte restritivo, que se depreende do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, cujo teor leva a concluir que, sempre que possível realizar licitação pública sem sacrifício ou prejuízo de interesse público, deve-se realizá-la. Acontece que **o legislador não obriga a dispensa de licitação pública, ele apenas enuncia as hipóteses ou as operações contratuais que autorizam o agente administrativo a dispensá-la. É correto afirmar que, em regra geral, o agente administrativo reveste-se de discricionariedade para analisar perante o caso concreto se realmente deve optar pela dispensa, se realmente o interesse público será sacrificado ou prejudicado se houver licitação pública.** (NIEBUHR, 2008, p. 238-242, grifo nosso).

Cumpre frisar que o Administrador Público não é obrigado a dispensar a licitação nos casos expressamente previstos em Lei. Antes, deve analisar se o resguardo do interesse público será atendido com a realização do certame (regra) ou será atendido com a dispensa da licitação (exceção, posta, abstratamente, como faculdade a ser aplicada no caso concreto).

## **9 QUAIS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 8.666/93 TRATAM DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?**

A inexigibilidade é prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

## **10 QUANDO É CABÍVEL A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?**

Pondera Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 60-61, grifo nosso) que:

A obrigatoriedade de licitação pública encontra limites, porque há casos em que ela não poderia se desenvolver regularmente. Eis as **hipóteses de inexigibilidade de licitação pública, ou seja, hipóteses em que não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública, uma vez que, mesmo se a Administração Pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição.**

O *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93 prescreve que 'inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)'. Da redação dada ao dispositivo em apreço deflui que **a inexigibilidade está sempre relacionada à inviabilidade de competição, o que acarreta a impossibilidade de se ultimar o procedimento licitatório. Acrescenta-se que as hipóteses a seguir arroladas pelo legislador não são taxativas**, porém meramente exemplificativas, já que se utiliza, ao final do *caput*, a expressão em especial, cuja dicção, é evidente, admite outras hipóteses além das explicitamente indicadas.

Marçal Justen Filho (2009, p. 348) reforça o caráter meramente exemplificativo dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, mas ressalta a sua importância:

Deve-se ressaltar que o *caput* do art. 25 apresenta função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, os quais apresentam natureza exemplificativa.

Daí não se segue que os incisos do art. 25 sejam destituídos de relevância normativa. Aliás, muito pelo contrário, os referidos dispositivos possuem grande relevância.

[...] Ademais, os incisos apresentam função restritiva, os três incisos do art. 25 estabelecem requisitos de admissibilidade da contratação direta nos casos ali previstos. Assim, a Administração Pública não é livre para contratar um artista, simplesmente porque se defronta com tal necessidade. É imperioso que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Outro exemplo: não basta existir um serviço técnico profissional especializado, mas deve haver a natureza singular do objeto. Em suma, os incisos enunciam, mas também impõem requisitos e pressupostos para a contratação direta.

Pode concluir-se, enfim, que outras hipóteses de contratação direta por inexigibilidade poderão ser praticadas, mesmo que não reconduzíveis aos casos disciplinados pelos três incisos. No entanto, as regras desses incisos deverão ser aplicadas na medida do possível, exigindo-se documentação probatória, comprovação científica e assim por diante, sempre que se reputar presente modalidade de inviabilidade de competição não enquadrável nos três incisos.

## 11 COMO O ADMINISTRADOR PÚBLICO PODE CONSTATAR UMA SITUAÇÃO QUE DEMONSTRE UMA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?

Como a inexigibilidade de licitação decorre da ausência de competição, Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 62-64, grifo nosso) esclarece como se afere essa inviabilidade de competição:

Em primeiro lugar, a licitação pública é o procedimento destinado à seleção da proposta que seja a mais vantajosa para o interesse público. Desse modo, ela cumpre o papel de singularizar alguém para que com ele a Administração Pública trave determinado contrato. Ela pressupõe disputa entre interesses excludentes, pois o poder público quer individualizar proponente e proposta, sem admitir que outros façam parte da relação jurídica a ser constituída. Se não ocorre esta relação de exclusão, a licitação pública carece de qualquer sentido prático, por não haver competição.

Importa insistir que a licitação pública é espécie de processo seletivo, que serve para escolher com quem a Administração Pública irá firmar contrato administrativo. Daí que **a licitação pública só é obrigatória para os contratos em que a Administração Pública tenha que optar por um contratante ou um grupo limitado deles, afastando os demais.** [...]

Em segundo lugar, **a licitação pública serve para cotejar mais de uma proposta**, para que se determine **qual é a que melhor atende ao interesse público**. Disso decorre que **só é possível realizá-la se mais de uma proposta puder ser apresentada à Administração Pública**. Ora, **se a utilidade pretendida através de contrato administrativo só pudesse ser produzida por uma única pessoa**, porque daquilo que ela oferece outros não dispõem, **não há o que se licitar, visto que não há o que se cotejar**, falecendo, mais uma vez, a competição.

Em terceiro lugar, **só há sentido em proceder à licitação pública se as propostas a serem apresentadas puderem ser objeto de comparação objetiva**. [...] Pois bem, **se o julgamento pudesse ser pautado por critérios subjetivos, todos os propósitos do certame seriam atirados às favas**, porque o agente administrativo teria espaço para escolher a proposta que bem ou mal quisesse, o que daria azo à negociata e tudo aquilo que se quis evitar ao tornar obrigatória a licitação pública. E, sobremais, **se não há critério objetivo, não há verdadeira competição**, pelo menos em face da Administração Pública, haja vista que tudo estará envolto ao gosto da autoridade administrativa.

[...] Enfim, convém reafirmar que as hipóteses de inexigibilidade de licitação pública não precisam ser prescritas pelo legislador. Sempre que se constatar a impossibilidade de se realizar licitação pública decorrente da inviabilidade de competição, está-se diante de caso de inexigibilidade, independentemente de qualquer previsão legal.

Dessarte, repisa-se que somente se estará diante de uma situação de inexigibilidade de licitação quando o caráter competitivo do certame restar inviável, seja pela inexistência de mais de competidor que possa atender ao interesse público, seja pela impossibilidade de se avaliar a proposta mais vantajosa com fulcro em critérios objetivos.

## **12 QUAIS AS DIFERENÇAS ENTRE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?**

Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 74-75) sintetiza as diferenças entre dispensa e inexigibilidade de licitação:

O constituinte atribuiu competência ao legislador para criar as ressalvas à obrigatoriedade de licitação pública, isto é, as hipóteses de dispensa de licitação pública (inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal). Por força disso, é o legislador, não o agente administrativo, que deve criar hipótese de afastamento da licitação pública. Reconhece-se a contratação direta, sem a intermediação legislativa, somente nos casos em que a disputa for efetivamente inviável. Daí sim, o agente

administrativo não precisa da hipótese legal, apenas lhe cabe constatar a inviabilidade. Nos demais casos, é o legislador o competente para avaliar a intensidade de potencial gravame produzido pela licitação pública, e, do alto de sua elevada legitimidade, prescrever hipótese abstratas e gerais de dispensa.

Entre os pontos nodais da dispensa de licitação pública, enfatiza-se o de que ela depende de juízo do legislador, sem que se tolere qualquer discricionariedade de agentes administrativos para a definição das hipóteses a ela pertinentes. Convém ponderar de antemão, ao legislador não é conferida liberdade absoluta para dispensar de licitação o que bem lhe parece, porém somente para situações em que a realização dela poria em xeque interesses públicos.

A inexigibilidade é figura anômala, vem a lume por efeito da impossibilidade de se realizar licitação pública provocada pela inviabilidade de competição, o que ocorre nas hipóteses em que não há relação de excludência, em que uma só pessoa dispõe da utilidade pretendida pela Administração Pública, ou em que falecem critérios objetivos para cotejar as propostas a serem apresentadas. A inexigibilidade, por consequência, não precisa de expressa disposição legislativa, uma vez que ela se relaciona à impossibilidade de se realizar licitação pública, o que independe da vontade ou da avaliação de quem quer que seja.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (2008, p. 289, grifo nosso), também aponta, de forma sucinta, as divergências curiais entre dispensa e inexigibilidade de licitação:

Sob o ponto de vista lógico, a Lei deveria ter tratado da inexigibilidade antes da dispensa de licitação. É que **a inexigibilidade é conceito que, sob ângulo teórico, antecede ao de dispensa. [...] Porém, pode-se afirmar que a dispensa pressupõe uma licitação ‘exigível’. É inexigível a licitação quando a disputa for inviável. Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuados os casos de ‘dispensa’ imposta por lei.**

Em termos práticos, isso significa que **a Administração deve verificar, primeiramente, se a licitação é exigível ou inexigível. Excluída a inexigibilidade, passa-se a verificar se estão presentes os pressupostos da dispensa de licitação.**

### **13 COMO O ADMINISTRADOR PÚBLICO PODERÁ AVERIGUAR SE ESTÁ DIANTE DE UMA HIPÓTESE DE DISPENSA OU DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?**

É importante frisar que essa verificação do cabimento de dispensa ou de inexigibilidade de licitação deverá ser realizada em um procedimento administrativo, no qual serão levantadas todas as informações e argumentos que justifiquem a não realização do certame naquela situação específica.

Corroborando o exposto:

**A contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, como regra.** Ou seja, **ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação.** Ao contrário, **a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.** Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusesse em risco a satisfação dos valores a cuja realização se orienta a atividade administrativa. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 283, grifo nosso)

Marçal Justen Filho (2009, p. 283, grifo nosso) detalha, ainda, a forma como deve se desenvolver esse procedimento administrativo:

Nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. **Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado,** inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. **Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo,** externando-se documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, **no momento de definir as fórmulas para a contratação, a Administração constará a inaplicabilidade das regras acerca da licitação.** Assim, **ao invés de elaborar o ato convocatório da licitação e instaurar a fase externa apropriada, a atividade administrativa interna desembocará na contratação direta.** Ainda assim, não se admitirá que a Administração simplesmente contrate, sem observância de outras formalidades. **Definido o cabimento da contratação direta, a Administração deverá pesquisar a melhor solução, tendo em vista os princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade dos valores atribuídos à tutela estatal.** Logo, deverá buscar a melhor solução, respeitando (na medida do possível) o amplo acesso dos interessados à disputa pela contratação.

## CONCLUSÃO

A licitação pode ser considerada, pelo que denotam os preceitos da Constituição Federal, uma regra moralizadora, destinada à garantir que a Administração Pública, diante de alguma necessidade que constate, possa escolher a proposta mais vantajosa ao seu atendimento, sem esquecer de respeitar, com igualdade e impessoalidade, todos os possíveis interessados em participar no certame.

Contudo, a contratação direta pode ser realizada em algumas situações excepcionais, seja mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A dispensa é prevista taxativamente pelo legislador (arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/93), e pressupõe a possibilidade de se efetuar um certame, embora exista a presunção legal de que em tais casos a sua realização possa acarretar mais prejuízos que vantagens ao interesse público.

Portanto, considerando essa faculdade, o Administrador Público, diante de uma das hipóteses legais, deve sopesar as peculiaridades da situação concreta e ponderar se o interesse público será privilegiado com a realização da licitação (regra) ou mediante sua dispensa (exceção).

Por sua vez, a dispensa é relacionada à impossibilidade de se realizar uma licitação, e é prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93, que, em seus incisos, exemplifica algumas ocasiões nas quais é impossível a realização de um certame, por haver inviabilidade de competição.

Essa inviabilidade de competição pode decorrer, de forma sucinta, da inexistência de mais de uma pessoa que possa atender à necessidade da Administração Pública ou da inexistência de critérios objetivos para a escolha da melhor proposta. Assim, em tais situações, o Administrador Público se vê impedido de lançar um certame, pois, se realizado, não haveria competidores, ou seria embasado por um critério subjetivo de julgamento das propostas. Nos dois casos, não restariam satisfeitos os princípios motivadores da licitação.

Por derradeiro, não se pode olvidar que somente mediante a realização de um prévio procedimento administrativo, devidamente instruído, o Administrador Público poderá avaliar se está diante de um caso que exija a realização de uma licitação, que demonstre a possibilidade de dispensá-la (e o motivo de se optar por ela), ou, ainda, que aponte a inexigibilidade do certame.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2010a.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2010b.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.





# FONTES DE RECURSOS, ANTECIPAÇÃO DE RECEITA, DÍVIDA ATIVA, PRECATÓRIOS E LANÇAMENTOS CONTÁBEIS

**Luiz Cláudio Viana**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em seu XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, resolveu adotar uma nova sistemática para apresentação dos assuntos em discussão.

Tal sistemática consiste na apresentação de um texto na forma de perguntas e respostas, sendo que no presente abordar-se-á a questão das fontes de recursos, a antecipação de receita, dívida ativa, bem como lançamentos contábeis de fatos específicos.

Desta forma, tomando-se por base dúvidas que frequentemente chegam à Corte Catarinense, bem assim situações vivenciadas em determinados processos, optou-se pelas questões selecionadas.

O presente artigo não tem a pretensão de esgotar os temas apresentados, mas procura valorizar os aspectos legais que norteiam os assuntos em debate, ao mesmo tempo, que procura demonstrar de forma clara e objetiva os procedimentos contábeis envolvidos.

Nesse sentido, passa-se aos questionamentos.

## **1 QUAL A IMPORTÂNCIA E A UTILIDADE DOS REGISTROS POR FONTES DE RECURSOS?**

No contexto atual da administração pública, especialmente após o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2010a), a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o controle das receitas e despesas passou a ter um significado maior, ou seja, a referida lei impõe responsabilidade na gestão fiscal, pautada na ação planejada e transparente, equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, prevenção de riscos e correção de desvios, entre outros.

Dentro deste cenário, o controle das despesas e receitas através de fontes de recursos assume um papel fundamental, qual seja, transparência na correta aplicação dos recursos.

Da Lei de Responsabilidade Fiscal, cite-se o parágrafo único, do art. 8º, conforme segue:

Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

E ainda, o inciso I, do art. 50, *in verbis*:

A disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Neste sentido, são oportunas as palavras de Nilton de Aquino Andrade (2007, p. 135, grifo nosso):

Para atender a essa demanda, a contabilidade deve evidenciar controles que permitam ao usuário da informação **obter índices de aproveitamento e cumprimentos dos ditames legais quanto às fontes e vínculos**. Deverá ainda ser capaz de **emitir relatórios que relacionam o ingresso do recurso vinculado com sua aplicação**, de forma a prestar contas isoladas de cada convênio ou fonte, assim como demonstrar a contrapartida aplicada por meio de recursos ordinários, e ainda evidenciar todos os gastos conforme cada legislação pertinente.

Cabe registrar, também, que o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de 2010 deverá ser realizado de acordo com a destinação de recursos, no que tange ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e o Demonstrativo dos Restos a Pagar, conforme manuais aprovados pela Portaria STN nº 462, de 05 de agosto de 2009 (BRASIL, 2010b).

Do manual do Relatório de Gestão Fiscal – Volume III, aprovado pela Portaria STN nº 462/09, cabe destacar a seguinte passagem (2009, p. 84, grifo nosso):

A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que **os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada**. Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos restos a pagar não-processados.

Neste contexto, percebe-se que as fontes de recursos são essenciais para o correto controle e eficiência do gerenciamento dos recursos públicos, podendo ser elencado algumas de suas funções e utilidades:

- ▮ apuração do superávit financeiro por fonte de recurso;
- ▮ controle dos gastos públicos por fonte de recurso;
- ▮ apuração da disponibilidade de caixa por vinculação de recursos;
- ▮ demonstrativo de restos a pagar por vinculação de recursos;
- ▮ uma série de possibilidades gerenciais e de controle externo.

Atualmente, o Tribunal de Contas vem exigindo as seguintes especificações das destinações de recursos, primárias e não primárias:

ESPECIFICAÇÃO DAS DESTINAÇÕES DE RECURSOS	
<b>PRIMÁRIAS</b>	
00	Recursos Ordinários
01	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos — Educação
02	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos — Saúde
03	Contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social — RPPS (patronal, servidores e compensação financeira)
12	Serviços de Saúde
16	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)
17	Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)
18	Transferências do FUNDEB — (aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica)
19	Transferências do FUNDEB — (aplicação em outras despesas da Educação Básica)
22	Transferências de Convênios — Educação
23	Transferências de Convênios — Saúde
24	Transferências de Convênios — Outros (não relacionados à educação/saúde/assistência social)
42	Royalties de Petróleo
43	Outras Especificações
44	Fundo Especial do Petróleo
45	Outras Transferências Decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais
46	Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA)
47	Apoio a Pessoa Idosa (API)
48	Programa de Atenção à Criança (PAC)
49	Programa Pessoa Portadora de Deficiência Física (PPD)
50	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
51	Programa Sentinela
52	Outras Transferências de Recursos do Fundo de Assistência Social (FNAS)
53	Transferências de Convênios — Assistência Social
54	Convênio Trânsito — Militar
55	Convênio Trânsito — Civil
56	Convênio Trânsito — Prefeitura
57	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)
58	Salário-Educação

## ESPECIFICAÇÃO DAS DESTINAÇÕES DE RECURSOS

### PRIMÁRIAS

59	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
60	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
61	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
62	Outros Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
63	Bolsa Família
64	Atenção Básica
65	Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
66	Vigilância em Saúde
67	Assistência Farmacêutica Básica
68	Assistência Farmacêutica Estratégica
69	Medicamentos de Dispensação Excepcional
70	Gestão do SUS
71	Outros Recursos do Fundo Nacional de Saúde

### NÃO PRIMÁRIAS

81	Operações de Crédito Internas para Programas da Educação Básica
82	Operações de Crédito Internas para Programas de Saúde
83	Operações de Crédito Internas — Outros Programas
84	Operações de Crédito Externas para Programas da Educação Básica
85	Operações de Crédito Externas para Programas de Saúde
86	Operações de Crédito Externas — Outros Programas
87	Alienações de Bens destinados a Programas da Educação Básica
88	Alienações de Bens destinados a Programas de Saúde
89	Alienações de Bens destinados a Outros Programas
93	Outras Receitas Não Primárias

Para complementar a questão, oportuno o que foi explicitado através do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional — Volume I, (2010c, p. 110, grifo nosso):

Na execução orçamentária, a codificação da destinação da receita indica a vinculação, evidenciando, a partir do ingresso, as destinações dos valores. Quando da realização da despesa, deve estar demonstrada qual a fonte de financiamento (fonte de recursos) da mesma, **estabelecendo-se a interligação entre a receita e a despesa.**

Desta forma, é de fundamental importância que os Municípios busquem ferramentas para concretizarem o referido controle.

## 2 É POSSÍVEL O REGISTRO ANTECIPADO DE UMA RECEITA?

Sim, porém tal registro deverá ocorrer somente no Sistema Patrimonial, não cabendo o registro da receita nos Sistemas Orçamentário e Financeiro.

De acordo com o art. 34, I, da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010d), pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

Nesse sentido, cite-se as observações de Kohama (2006, p. 60, grifo nosso):

Observamos que as instituições públicas possuem características próprias, relativamente ao entendimento de receita, **pois estão essencialmente subordinadas à questão financeira, ou seja, aos recolhimentos (recebimentos) feitos aos cofres públicos**. Portanto, a receita pública sujeita-se ao efetivo recebimento, pelos cofres públicos, de numerário ou bens representativos de valores; aliás isso é feito para atendimento à disposição legal que diz: “Pertencem ao exercício financeiro: I — as receitas nele arrecadadas.”

Alguns Municípios, tomando por base a Portaria STN nº 447, de 13 de setembro de 2002 (BRASIL, 2010e), passaram a entender que seria possível a contabilização da receita através do regime de competência, ou seja, a possibilidade de considerar como ativo financeiro e receita orçamentária um valor que ainda não ingressou nos cofres públicos.

A referida portaria nº 447/02, assim estabelecia:

Art. 2º. Os Órgãos e Entidades transferidoras de recursos para outro ente da Federação deverão informar a cada beneficiário de transferência o valor das despesas liquidadas, independentemente da efetivação do respectivo pagamento, incluindo as inscritas em Restos a Pagar, bem como os eventuais cancelamentos.

[...]

Art. 3º. O beneficiário de transferência intergovernamental, com base na informação recebida, deverá proceder à compatibilização do valor da sua receita registrada com o da despesa informada pelo Órgão ou Entidade transferidor, observando o roteiro contábil contido no quadro anexo.

[...]

ANEXO

D: Entidades Devedoras (ATIVO FINANCEIRO)

C: Transferências Intergovernamentais (RECEITAS)

A referida Portaria, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, acabou não sendo acatada por vários Tribunais de Contas, que entendiam que a mesma era contrária a legislação em vigor.

A título de exemplo, cite-se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que através do Comunicado SDG nº 05/05 (SÃO PAULO, 2010, grifo nosso), assim se pronunciou:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo torna público que tomou conhecimento da Nota Técnica nº 01/05, expedida pela Confederação Nacional dos Municípios, pela qual seus associados foram orientados no sentido de que todas as transferências intergovernamentais (FPM, ICM, CIDE, IPI, etc.) recebidas nos primeiros dias do corrente exercício deverão compor o balanço de 2004.

**Referida orientação infringe as disposições do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64,** razão porque este Tribunal ALERTA, os senhores responsáveis por aqueles balanços que a contabilização seja efetuada de conformidade com os preceitos legais.

Durante o exercício de 2007 a citada portaria foi revogada, conforme art. 3º, da Portaria Conjunta STN/SOF nº 2<sup>1</sup>, de 08 de agosto de 2007 (BRASIL, 2010f), porém, em seu bojo, manteve o entendimento previsto na Portaria nº 447/02, nos seguintes termos:

O ente receptor deve reconhecer a receita orçamentária no momento da arrecadação pelo ente transferidor, pois, por uma disposição constitucional ou legal, nesse momento parcela dos recursos já pertencem ao ente receptor. Em contrapartida à receita orçamentária, deve ser registrado um direito a receber no ativo financeiro do ente receptor.

Por fim, através da Portaria Conjunta STN/SOF nº 3<sup>2</sup>, de 14 de outubro de 2008 (BRASIL, 2010g, grifo nosso), restou consignado o seguinte:

**O ente receptor deve reconhecer um direito a receber, no sistema patrimonial,** no momento da arrecadação pelo ente transferidor.

No momento do ingresso efetivo do recurso no ente receptor, deverá ser efetuada a baixa do ativo patrimonial contra uma conta de variação passiva e deve haver o registro de uma receita orçamentária, contra bancos.

Esse procedimento evita a formação de um superávit financeiro superior ao lastro financeiro existente no ente receptor.

Registrem-se, também, as palavras de Wisintainer (2006, p. 167), que foram proferidas antes mesmo da revogação da citada Portaria nº 447/02, conforme segue:

Em vista disso, não é recomendável que as administrações municipais ou estadual, concentradas na jurisdição do Tribunal de Contas de Santa Catarina, procedam ao registro de receitas orçamen-

<sup>1</sup> Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, p. 57.

<sup>2</sup> Manual de Receita Nacional, p. 75.

tárias que ainda não ingressaram efetivamente nos cofres públicos como se do exercício fosse, por entender que fere o princípio da Legalidade, bem como pode revelar um equilíbrio nas contas de um governo em detrimento do desequilíbrio de outro.

O mesmo autor (p. 164), tratando de créditos a receber, relacionados com receitas que serão efetivamente recebidas somente no exercício seguinte, propõe o seguinte lançamento contábil:

NO SISTEMA PATRIMONIAL	
D	Créditos (Entidades Devedoras)
C	Varição Ativa Independente da Execução Orçamentária

Percebe-se pelo lançamento contábil indicado, que nada foi registrado no Sistema Orçamentário e Financeiro, desta forma, em plena sintonia com o atual posicionamento desta Corte de Contas.

Neste mesmo sentido, cite-se o Ofício Circular nº TC/DMU 19.034, de 12 de dezembro de 2008<sup>3</sup>, que esclarecendo questões pontuais sobre o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim entendeu:

- 3 – Despesas realizadas com recursos de convênio ou operação de crédito:
- 3.1 – As despesas realizadas com recursos de convênio ou de operação de crédito e que foram liquidadas no exercício devem ser obrigatoriamente empenhadas e liquidadas neste exercício, independentemente do repasse do recurso;
- 3.2 – Os recursos a receber de convênios ou de operação de crédito que ainda não ingressaram nos cofres do município podem ser registrados como um “Direito a Receber” **apenas no Sistema Patrimonial**; (grifo nosso)

Desta forma, considerando a legislação em vigor e os argumentos apresentados, não se concebe o registro de ativo financeiro e receita orçamentária relacionados com receitas que serão recebidas somente em exercícios futuros.

### 3 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA?

Constituem Dívida Ativa as importâncias relativas a tributos, compreendendo os impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais, bem como multas e demais créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recebidos no prazo de vencimento, a partir da data de sua inscrição.

<sup>3</sup> Ofício enviado a todos os municípios do Estado de Santa Catarina.

No que pese o nome de Dívida Ativa, na verdade trata-se de valores que o ente Público tem a receber, sendo que tais valores constituem uma parcela significativa da estrutura patrimonial.

Neste sentido, deve o administrador público utilizar todos os meios legais disponíveis para buscar o recebimento desses créditos, sob pena de responsabilidade, conforme Prejulgado<sup>4</sup> nº 1561 (SANTA CATARINA, 2010):

O não ajuizamento das competentes ações de execução fiscal de dívida ativa regularmente inscrita, decorrente de comprovada desídia do administrador, deixando-as prescrever, e consequentemente causando dano ao erário, enseja a instauração de Tomada de Contas Especial por parte da municipalidade (art. 10 da Lei Complementar nº 202/00), com posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Instrução Normativa nº TC-001/01.

Neste momento, passa-se a demonstrar os lançamentos contábeis cabíveis, considerando as etapas seguintes (LANÇAMENTOS DO SISTEMA PATRIMONIAL):

### 3.1 INSCRIÇÃO DO CRÉDITO EM DÍVIDA ATIVA

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP
C	6.2.3.1.7.XX.XX	Incorporação de Direitos

### 3.2 ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DÍVIDA ATIVA

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	1.1.6.1.0.00.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — CP
C	6.2.3.2.3.04.01	Dívida Ativa — Atualização Monetária
D	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP
C	6.2.3.2.3.04.01	Dívida Ativa — Atualização Monetária

### 3.3 JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	1.1.6.1.0.00.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — CP
C	6.2.3.2.3.05.09	Dívida Ativa — Juros e Multas
D	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP
C	6.2.3.2.3.05.09	Dívida Ativa — Juros e Multas

<sup>4</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, aprovado pela Resolução nº TC-06/01. Art. 154. Considera-se prejulgado o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno, de natureza interpretativa de direito em tese, em matéria de competência do Tribunal de Contas, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência.



### 3.4 RECEBIMENTO DA DÍVIDA ATIVA

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.1.3.1.2.02.00	Recebimento de Dívida Ativa
C	1.1.6.1.0.00.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — CP
D	5.1.3.1.2.02.00	Recebimento de Dívida Ativa
C	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP

### 3.5 BAIXA DE CRÉDITO INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.2.3.1.7.XX.XX	Baixa de Direitos
C	1.1.6.1.0.00.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — CP
D	5.2.3.1.7.XX.XX	Baixa de Direitos
C	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP

### 3.6 PROVISÃO PARA AJUSTE DA DÍVIDA ATIVA A VALOR RECUPERÁVEL

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.2.3.3.1.07.20	Provisão para Perdas de Dívida Ativa
C	1.1.6.9.0.00.00	*Provisão para Perdas de Dívida Ativa
D	5.2.3.3.1.07.20	Provisão para Perdas de Dívida Ativa
C	1.2.2.1.1.90.00	*Provisão para Perdas de Dívida Ativa

\*Conta Redutora.

### 3.7 TRANSFERÊNCIA DA DÍVIDA ATIVA DE LONGO PRAZO PARA CURTO PRAZO

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	1.1.6.1.0.00.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — CP
C	1.2.2.1.1.02.00	Créditos Inscritos em Dívida Ativa — LP

No início do exercício, conforme lançamento do item 3.7, o Ente Público deverá transferir parte da Dívida Ativa para Curto prazo, utilizando-se da metodologia prevista no Manual de Procedimentos Contábeis Específicos<sup>5</sup>, aprovado pela Portaria nº 467, de 06 de agosto de 2009 (BRASIL, 2010h).

Nos Entes Públicos cujos órgãos ou entidades responsáveis pela inscrição mantenham um controle interno suficiente para estabelecer e manter os parcelamentos e renegociações de Dívida Ativa, firmados com valores e datas certas para pagamento, o montante de curto prazo pode ser calculado com base nas datas de recebimento estabelecidas.

Como exemplo de cálculo, para o ente que possua o referido controle, cujo estoque de créditos a receber inscrito em Dívida Ativa no início do exercício x4 seja de R\$ 1.000,00, e que tenha a seguinte programação para recebimentos para os próximos exercícios, o cálculo é o que segue:

<sup>5</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Procedimentos Contábeis Específicos, Volume III, pp. 160/161 (reprodução com algumas adaptações).

Valores a receber no Exercício x4:	R\$ 305,00
Valores a receber no Exercício x5:	R\$ 274,00
Valores a receber no Exercício x6:	R\$ 106,00

Total a receber até o final do exercício seguinte:

Valores a receber no Exercício x4:	R\$ 305,00
Valores a receber no Exercício x5:	R\$ 274,00
Total:	R\$ 579,00

Desta forma, para o registro da Dívida Ativa no início do Exercício x4, o órgão competente para inscrição vai registrar no curto prazo o montante de R\$ 579,00, correspondentes ao montante de parcelas firmadas para recebimento até o final do exercício seguinte. Ao longo prazo, caberia o montante de R\$ 421,00, correspondente à diferença entre o total inscrito (R\$ 1.000,00) e o valor determinado para o curto prazo.

Alternativamente, para os órgãos ou entidades que não possuam condições de efetuar o procedimento descrito anteriormente, o montante a ser lançado em curto prazo pode ser determinado pelo fluxo histórico de recebimentos, e expresso pelo dobro da média anual de recebimentos efetivos dos últimos três exercícios. O longo prazo abriga o restante do estoque de créditos inscritos em dívida ativa.

Exemplo para o método alternativo: um Ente Público, no início do Exercício x4, tem um estoque de créditos da ordem de R\$ 1.000,00. Nos últimos três anos, vem observando que o recebimento desses créditos apresenta os seguintes valores:

Valores recebidos no Exercício x1:	R\$ 130,00
Valores recebidos no Exercício x2:	R\$ 175,00
Valores recebidos no Exercício x3:	R\$ 232,00
Total:	R\$ 537,00

Média anual:	R\$ 537,00 dividido por 3 anos = R\$ 179,00
Dobro da média:	R\$ 179,00 x 2 = R\$ 358,00

Desta forma, para o registro da Dívida Ativa no início do Exercício x4, o órgão ou entidade competente para inscrição vai registrar no curto prazo o montante de R\$ 358,00, correspondendo ao dobro da média anual dos últimos três exercícios, e no longo prazo o restante, no valor de R\$ 642,00.

#### **4 QUAL O PROCEDIMENTO PARA CONTABILIZAR AS MULTAS DE TRÂNSITO?**

Inicialmente, cabe registrar que tal despesa possui natureza peculiar, tendo em vista que é uma despesa que ocorre eventualmente e que não é um gasto desejável pela municipalidade, haja vista que decorre de ato praticado por terceiro.

Porém, no que pese este aspecto citado da multa de trânsito, a mesma deve ser considerada como despesa do Município (inicialmente), tendo em vista que o veículo é de propriedade do Município, devendo o ente, obrigatoriamente, buscar o ressarcimento ao erário através dos meios legais cabíveis.

Esse é o entendimento deste Tribunal de Contas, conforme Prejulgado nº 1216 (SANTA CATARINA, 2009, p. 291, excerto):

A responsabilidade pelo pagamento das multas de trânsito cabe a quem as cometeu, ou seja, ao motorista se a infração for inerente à condução do veículo, ou ao responsável pela manutenção e pagamento de taxas, se este deixar de fazê-lo. Não sendo possível a verificação do responsável, o chefe do respectivo Poder será o responsável pelo pagamento.

Quando a Unidade Gestora for compelida a pagar multa por infração de trânsito para regularização do licenciamento do veículo no interesse do serviço público, a autoridade competente deve adotar as medidas necessárias visando ao ressarcimento da despesa ao erário pelo responsável pela infração, mediante regular processo administrativo, inclusive com instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos arts. 10 da Lei Complementar Estadual nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC) e 12 da Resolução nº TC-06/01 (Regimento Interno do TCE/SC) e Instrução Normativa nº 01, de 01/10/2001.

No que tange aos deveres e obrigações dos servidores, reiteradas infrações de trânsito podem caracterizar a justa causa para dispensa do mesmo, nos termos do Prejulgado nº 1678 (SANTA CATARINA, 2010):

É de inteira responsabilidade da Prefeitura o pagamento de multas advindas de infrações de trânsito cometidas por servidores quando da condução de veículos de propriedade do Município.

Está o Poder Público obrigado a propor ação regressiva contra servidores públicos, devendo a Administração regulamentar o assunto através de instrumento adequado.

Reiteradas infrações deliberadas dos responsáveis pelo cometimento de multas de trânsito devem ser passíveis de sanção, podendo até dar ensejo a dispensa por justa causa ou até fundamentar suspensão contratual.

Por fim, registre-se que a despesa em tela deve constar da Função Administração, tanto no Orçamento quanto na referida execução, não cabendo registrar a mesma em outras funções, tais como: Educação e Saúde.

Desta forma, os lançamentos contábeis são os que seguem:

#### 4.1 EMPENHAMENTO DA MULTA DE TRÂNSITO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.1.00.00	Crédito Disponível
C	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar

#### 4.2 LIQUIDAÇÃO DA MULTA DE TRÂNSITO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar
C	2.9.2.1.3.02.01	Crédito Empenhado Liquidado

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	3.3.3.9.0.39.75	Despesa
C	2.1.2.1.X.XX.XX	Obrigações a Pagar

#### 4.3 PAGAMENTO DA MULTA DE TRÂNSITO

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	2.1.2.1.X.XX.XX	Obrigações a Pagar
C	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)

#### 4.4 RECONHECIMENTO DO DIREITO (VALOR TOTAL DO CRÉDITO A SER RESTITUÍDO)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	1.1.2.2.9.XX.XX	Diversos Responsáveis — Apurados
C	6.1.3.1.2.99.00	Outras Incorporações de Créditos

#### 4.5 PELO RESSARCIMENTO DO ERÁRIO (RECEBIMENTO DA RECEITA)

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	1.9.1.1.4.00.00	Receita Realizada
C	1.9.1.1.1.00.00	Receita a Realizar

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)
C	4.X.X.XX.XX.XX	Receitas Correntes — Outras Receitas

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.1.3.1.2.99.00	Outras Liquidações de Créditos
C	1.1.2.2.9.XX.XX	Diversos Responsáveis — Apurados

## 5 COMO CONTABILIZAR OS RECURSOS FINANCEIROS QUE SÃO REPASSADOS À CÂMARA MUNICIPAL?

É dever do Chefe do Poder Executivo determinar o repasse mensal ao Poder Legislativo dos recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias estabelecidas na Lei do Orçamento Anual, que deve estar em consonância com as condições previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O repasse deve seguir a Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desempenho prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 101/00.

Registre-se que pode caracterizar crime de responsabilidade do Prefeito Municipal o repasse de valores financeiros inferiores ao previsto na Lei Orçamentária (art. 29-A, § 2º, III, da CRFB/88), considerados os valores anuais.

Em caso de queda na arrecadação municipal, que impossibilite atingir a receita orçada e possa comprometer as metas fiscais, o Chefe do Poder Executivo também pode informar ao Poder Legislativo sobre o comportamento negativo da arrecadação e seus efeitos, solicitando o cumprimento do disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Legislativo, por sua vez, cumprindo a determinação legal, deve informar ao Poder Executivo a limitação de empenho, que equivale à redução do Orçamento, nos exatos termos do Prejulgado nº 1642 (SANTA CATARINA, 2009, pp. 406/409).

No que tange a contabilização do repasse do duodécimo para a Câmara Municipal, o mesmo deve ser realizado através de transferência financeira, conforme segue:

### 5.1 REPASSE EFETUADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	5.1.2.1.2.00.00	Transferências Financeiras Concedidas — Repasse Concedido
C	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)

### 5.2 RECEBIMENTO DO REPASSE PELA CÂMARA MUNICIPAL

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)
C	6.1.2.1.2.00.00	Transferências Financeiras Recebidas — Repasse Recebido

### 5.3 DEVOUÇÃO DOS RECURSOS NÃO UTILIZADOS (LANÇAMENTO NA UNIDADE GESTORA CÂMARA MUNICIPAL)

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	5.1.2.1.2.00.00	Transferências Financeiras Concedidas — Repasse Concedido
C	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)

## 5.4 RECEBIMENTO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DOS RECURSOS NÃO UTILIZADOS

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)
C	6.1.2.1.2.00.00	Transferências Financeiras Recebidas — Repasse Recebido

## 6 QUAIS OS LANÇAMENTOS QUE DEVERÃO SER REALIZADOS PARA REGISTRAR A PROVISÃO PARA FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO?

A provisão de férias e de décimo terceiro salário dos servidores deve ser contabilizada em obediência ao princípio da competência, conforme prescreve o art. 9º, da Resolução CFC nº 750/93, conforme segue:

Art. 9º — As receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento.

As referidas provisões deverão ser efetivadas mensalmente, de forma que o Balanço Patrimonial apresente sempre o valor real do passivo com essas obrigações.

O montante das provisões deve compreender todos os encargos sociais cabíveis, bem como, no caso das férias, o terço constitucional.

No final de cada período deverá ser efetuada a reversão parcial da provisão, se a nova provisão for de valor inferior a anterior, ou, deverá ser complementada a provisão, se a nova provisão superar a anteriormente prevista.

Neste sentido, os lançamentos são os que seguem:

### 6.1 PROVISÃO PARA 13º SALÁRIO (PROVISÃO INICIAL OU COMPLEMENTO)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.2.3.3.1.07.01	Provisão para 13º Salário
C	2.1.2.1.4.01.00	Provisão para 13º Salário
D	5.2.3.3.1.07.08	Encargos Sociais sobre Provisões
C	2.1.2.1.4.90.XX	Encargos Sociais sobre Provisões

### 6.2 BAIXA DA PROVISÃO PARA 13º SALÁRIO (REVERSÃO TOTAL OU PARCIAL)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.1.2.1.4.01.00	Provisão para 13º Salário
C	6.2.3.3.1.07.01	Provisão para 13º Salário
D	2.1.2.1.4.90.XX	Encargos Sociais sobre Provisões
C	6.2.3.3.1.07.08	Encargos Sociais sobre Provisões

### 6.3 PROVISÃO PARA FÉRIAS (PROVISÃO INICIAL OU COMPLEMENTO)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.2.3.3.1.07.02	Provisão para Férias
C	2.1.2.1.4.02.00	Provisão para Férias
D	5.2.3.3.1.07.08	Encargos Sociais sobre Provisões
C	2.1.2.1.4.90.XX	Encargos Sociais sobre Provisões

### 6.4 BAIXA DA PROVISÃO PARA FÉRIAS (REVERSÃO TOTAL OU PARCIAL)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.1.2.1.4.02.00	Provisão para Férias
C	6.2.3.3.1.07.02	Provisão para Férias
D	2.1.2.1.4.90.XX	Encargos Sociais sobre Provisões
C	6.2.3.3.1.07.08	Encargos Sociais sobre Provisões

## 7 QUAL O CÓDIGO DE RECEITA QUE DEVERÁ SER UTILIZADO PARA CONTABILIZAR A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE)?

Os Municípios devem utilizar o código 1722.01.13 – Cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, tendo em vista que a referida conta visa registrar o valor total das receitas recebidas pelos Municípios por meio de transferências constitucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Emenda Constitucional nº 42/03).

Por fim, registre-se que o código 1721.01.13 é de uso exclusivo dos Estados, conforme prescreve a Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 14 de outubro de 2008 (Volume I – Manual de Receita Nacional).

## 8 QUANDO DA ELABORAÇÃO DO BALANÇO CONSOLIDADO DO MUNICÍPIO, O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS E CONCEDIDAS DEVE SER IGUAL?

Sim. Tratando-se de demonstrações contábeis consolidadas, tanto no Balanço Financeiro (Anexo 13) como na Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15), o saldo das Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas deve ser o mesmo.

Tal situação é justificada por uma simples razão, o valor que representa uma transferência financeira concedida para uma determinada unidade, será uma transferência financeira recebida em outra unidade, portanto, quando da consolidação os valores não podem divergir.

## 9 QUAL O CÓDIGO DE RECEITA QUE DEVERÁ SER UTILIZADO PARA CONTABILIZAR A CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA?

Desde o advento da Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002, os Municípios podem instituir contribuição, na forma das respectivas leis municipais, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III, da Constituição Federal.

No que tange à classificação da receita, deverá ser utilizado o código 1220.29.00 – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, nos termos da Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 14 de outubro de 2008 (Volume I – Manual de Receita Nacional).

## 10 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAR AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ADVINDAS DE EMPRÉSTIMOS POR CONTRATOS?

As operações de crédito são classificadas em receitas de capital, são fontes oriundas da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, através de empréstimos e financiamentos, que podem ser internas ou externas, em contratos ou títulos.

Os lançamentos contábeis para o registro das operações de crédito advindas de empréstimos por contratos são os que seguem:

### 10.1 RECEBIMENTO DO EMPRÉSTIMO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	1.9.1.1.4.00.00	Receita Realizada (Natureza da Receita)
C	1.9.1.1.1.00.00	Receita a Realizar (Natureza da Receita)
D	1.9.1.2.1.01.00	Arrecadação Realizada por Fonte
C	1.9.1.2.1.99.00	*Outras Arrecadações
NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	1.1.1.1.2.99.00	Outras Contas (Bancos)
C	4.X.X.X.XX.XX	Receita (Classificar em Operação de Crédito)
NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.1.3.3.1.00.00	Incorporação de Passivos — Operações de Crédito — Em Contratos
C	2.2.2.1.2.00.00	Operações de Crédito Interna — Em Contratos



**10.2 TRANSFERÊNCIA, NO FINAL DO EXERCÍCIO, DE LONGO PARA CURTO PRAZO**

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.2.2.1.2.00.00	Operação de Crédito Interna — Em Contratos
C	2.1.2.3.1.02.02	Operação de Crédito Interna — Em Contratos

**10.3 EMPENHAMENTO DA PARCELA A SER PAGA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO**

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.1.00.00	Crédito Disponível
C	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar

**10.4 LIQUIDAÇÃO DA PARCELA A SER PAGA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO**

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar
C	2.9.2.1.3.02.01	Crédito Empenhado Liquidado

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	3.X.X.X.X.XX.XX	Despesa
C	2.1.2.2.2.02.03	Contratos de Empréstimos — Exercício
C	2.1.2.2.2.02.09	Juros de Contratos de Empréstimos Internos— Exercício
C	2.1.2.2.2.02.14	Encargos de Contratos de Empréstimos Internos — Exercício

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.1.2.3.1.02.02	Operações de Crédito Internas — Em Contratos
C	6.1.3.3.1.00.00	Desincorporações de Passivos — Operações de Crédito — Em Contratos

**10.5 PAGAMENTO DA PARCELA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO**

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	2.1.2.2.2.02.03	Contratos de Empréstimos — Exercício
D	2.1.2.2.2.02.09	Juros de Contratos de Empréstimos Internos — Exercício
D	2.1.2.2.2.02.14	Encargos de Contratos de Empréstimos Internos — Exercício
C	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)

**11 QUAL A FORMA DE CONTABILIZAR AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ADVINDAS DE EMPRÉSTIMOS POR TÍTULOS?**

Os lançamentos contábeis para o registro das operações de crédito advindas de títulos são os que seguem:

### 11.1 RECEBIMENTO DO EMPRÉSTIMO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	1.9.1.1.4.00.00	Receita Realizada (Natureza da Receita)
C	1.9.1.1.1.00.00	Receita a Realizar (Natureza da Receita)
D	1.9.1.2.1.01.00	Arrecadação Realizada por Fonte
C	1.9.1.2.1.99.00	*Outras Arrecadações

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	1.1.1.1.2.99.00	Outras Contas (Bancos)
C	4.X.X.X.X.XX.XX	Receita (Classificar em Operação de Crédito)

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	5.1.3.3.3.00.00	Incorporação de Passivos — Operações de Crédito — Em Títulos
C	2.2.2.1.1.99.00	Operações de Crédito Interna — Em Títulos

### 11.2 TRANSFERÊNCIA, NO FINAL DO EXERCÍCIO, DE LONGO PARA CURTO PRAZO

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.2.2.1.1.99.00	Operação de Crédito Interna — Em Títulos
C	2.1.2.3.1.01.99	Operação de Crédito Interna — Em Títulos

### 11.3 EMPENHAMENTO DA PARCELA A SER PAGA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.1.00.00	Crédito Disponível
C	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar

### 11.4 LIQUIDAÇÃO DA PARCELA A SER PAGA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO

NO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO		
D	2.9.2.1.3.01.00	Crédito Empenhado a Liquidar
C	2.9.2.1.3.02.01	Crédito Empenhado Liquidado

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	3.X.X.X.X.XX.XX	Despesa
C	2.1.2.9.1.00.00	Outras Obrigações — Exercício

NO SISTEMA PATRIMONIAL		
D	2.1.2.3.1.01.XX	Operações de Crédito Internas — Em Títulos
C	6.1.3.3.3.00.00	Desincorporação de Passivos — Operações de Crédito — Em Títulos

## 11.5 PAGAMENTO DA PARCELA DO EMPRÉSTIMO REALIZADO

NO SISTEMA FINANCEIRO		
D	2.1.2.9.1.00.00	Outras Obrigações — Exercício
C	1.1.1.1.2.99.XX	Outras Contas (Bancos)

## CONCLUSÃO

Considerando a proposta inicial do presente texto, foram elaboradas algumas questões com suas respectivas respostas e explicações, com o fito de esclarecer alguns pontos que são diuturnamente levantados perante esta Corte de Contas.

A contabilidade pública, assim como ocorre em qualquer ramo da ciência contábil, está em constante evolução, devendo os profissionais da área contábil estarem atentos a tais aperfeiçoamentos.

Por fim, restou consignado a importância das fontes de recursos para a administração pública, a impossibilidade do registro antecipado de receita orçamentária, bem como os lançamentos contábeis apropriados para determinadas situações e a correta classificação da CIDE e da COSIP.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2010a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 462**, de 05 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_462.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_462.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta nº 2**, de 06 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Conjunta\\_2\\_2009\\_Volume\\_I\\_PCO.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Conjunta_2_2009_Volume_I_PCO.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010c.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2010d.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 447**, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port\\_447\\_2002.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_447_2002.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010e.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta nº 2**, de 08 de agosto de 2007. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortConjunta02\\_08ago2007.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortConjunta02_08ago2007.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010f.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta nº 3**, de 14 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaConjunta3.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010g.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 467**, 06 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_STN\\_467\\_2009\\_PCP\\_PCE\\_PCASP.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_467_2009_PCP_PCE_PCASP.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2010h.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública — teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WISINTAINER, Luiz Carlos. Contas Públicas: Regimes de Contabilização de Receitas e Despesas. *In: IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal*. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgados**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/decisoese>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgados 1989/2009**. Edição Consolidada, revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado SDG nº 05**, de 2 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/comunicados/comunica.shtm>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

# LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS E LIQUIDAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

**Paulo César Salum**  
**Marcos André Alves Monteiro**  
Auditores Fiscais de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) (BRASIL, 2010a) impõe aos entes da Federação a observância de limites mínimos a serem observados quando da execução de seus orçamentos, bem como aplica severas consequências quando do não cumprimento destes limites, desde a interrupção de repasse das transferências voluntárias até a decretação de intervenção no município, base deste estudo, por parte do Estado.

Trataremos dos limites com pessoal, ensino, Fundeb, saúde, Poder Legislativo, bem como dos critérios a serem adotados em despesas liquidadas, em especial, no término de um exercício.

O objetivo deste estudo é contribuir para melhorar o conhecimento dos assuntos através do esclarecimento de questões polêmicas, partindo da premissa que muitas outras dúvidas podem surgir a partir da interação da instituição Tribunal de Contas com os jurisdicionados, os quais agregarão a experiência prática dos problemas enfrentados em seu cotidiano.

## 1 SAÚDE

### 1.1 QUAL A COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA DEFINIÇÃO DOS RECURSOS A SEREM APLICADOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE?

A composição da base de cálculo para a definição do montante de recursos que devem ser aplicados pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde já é de amplo domínio dos gestores municipais, mas sempre importante reforçar.

Para atender ao mandamento constitucional do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/88, se encontra estabelecido para os municípios, no inciso III, a necessária aplicação de 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156, e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º. De forma mais didática, procede-se o cálculo com a seguinte composição de receitas:

- a) do total das receitas de impostos municipais (ISS, IPTU, ITBI);
- b) do total das receitas de transferências recebidas da União (Quota-Parte do FPM; Quota-Parte do ITR; Quota-Parte da Lei Complementar nº 87/96 — Lei Kandir);
- c) do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF);
- d) das receitas de transferências do Estado (Quota-Parte do ICMS; Quota-Parte do IPVA; Quota-Parte do IPI — Exportação); e
- e) de outras receitas correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária).

O percentual mínimo a ser aplicado pelos municípios e demais entes da federação deveria estar fixados por Lei Complementar e ser reavaliado a cada 5 (cinco) anos (art. 198, § 3º, incluído pela EC nº 29/00), como esta lei até o momento não foi editada, desde o exercício financeiro de 2005 se aplica o art. 77 do ADCT, com a nova redação dada pela EC nº 29/00.

#### 1.2 QUAIS SÃO AS DESPESAS QUE PODEM SER CONSIDERADAS PELOS MUNICÍPIOS NO CÁLCULO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL DE 15% (QUINZE POR CENTO) DAS RECEITAS PRÓPRIAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE?

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina manifestou-se sobre esta questão através do Prejulgado nº 1348 (SANTA CATARINA, 2010b) o qual está fundamentado em estudos organizados pelo Ministério da Saúde, com a participação dos Tribunais de Contas, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Saúde, Conselhos de Secretários de Saúde Estaduais e Municipais e Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Os estudos conjuntos das entidades supramencionadas resultaram na Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 316 (BRASIL, 2010i) e na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.047 (BRASIL, 2010h), estabelecendo as despesas consideradas como pertinentes a ações e serviços públicos de saúde as relativas a promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, elencando as despesas destinadas às seguintes finalidades (Sexta Diretriz da Resolução nº 316 e art. 7º da Portaria nº 2.047):

- a) vigilância epidemiológica e controle de doenças;
- b) vigilância sanitária;

- c) vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);
- d) educação para a saúde;
- e) saúde do trabalhador;
- f) assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;
- g) assistência farmacêutica;
- h) atenção à saúde dos povos indígenas;
- i) capacitação de recursos humanos do SUS;
- j) pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS;
- k) produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos;
- l) saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;
- m) serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços;
- n) atenção especial aos portadores de deficiência;
- o) ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores;
- p) pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 01/01/2000 para custear ações e serviços públicos de saúde.

Com relação ao estágio da despesa a ser considerado, conforme Decisão Normativa nº TC-02/04 (SANTA CATARINA, 2010a), deve ser apurado o cumprimento do limite constitucional com base nas despesas liquidadas e as não liquidadas até o limite das disponibilidades de caixa, nos termos do Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aprovado pela Portaria nº 471, de 31 de agosto de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2010g).

### 1.3 QUAIS SÃO AS DESPESAS QUE NÃO PODEM SER CONSIDERADAS PELOS MUNICÍPIOS NO CÁLCULO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL DE 15% (QUINZE POR CENTO) DAS RECEITAS PRÓPRIAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE?

A questão é dirimida pela Sétima Diretriz da Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 316 (BRASIL, 2010c) e pelo art. 8º da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.047 (BRASIL, 2010d), os quais

estabelecem que não serão consideradas para efeito de aplicação do disposto no art. 77 do ADCT, as despesas relativas a:

- a) pagamento de aposentadorias e pensões;
- b) assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);
- c) merenda escolar;
- d) saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII do art. 7º, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;
- e) limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);
- f) preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos Entes Federativos e por entidades não governamentais;
- g) ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos no art. 7º, bem como aquelas não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;
- h) no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as despesas listadas no art. 7º, no exercício em que ocorrerem, realizadas com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para financiá-las.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina se manifestou sobre o assunto através do Prejulgado nº 1348 (SANTA CATARINA, 2010b), indicando o mesmo elenco de despesas supracitado, as quais não devem integrar a apuração do cumprimento do percentual de 15% (quinze por cento).

#### 1.4 AQUISIÇÕES DE RECURSOS COMO ÓCULOS, CADEIRAS DE RODAS, PRÓTESES DENTÁRIAS, COLCHÕES D'ÁGUA, BOTAS ORTOPÉDICAS PODEM SER CUSTEADOS PELOS MUNICÍPIOS E SEREM CONSIDERADOS COMO PERTINENTES A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE?

Sim. No caso de indicação médica, a aquisição desses recursos funciona de forma semelhante à aquisição de medicamentos e podem ser considerados como pertinentes a ações de saúde, cabendo ao município disciplinar a forma como será atendida a demanda por tais recursos.

Convém frisar a necessidade de regulamentar como será atendida a demanda pelos recursos em questão, considerando a provável impossibilidade de atender de forma indistinta a totalidade da população que pode requerer estes e outros recursos semelhantes.

Neste sentido, salienta-se a importância do município, mediante lei específica, vincular a concessão dos recursos a um parecer da assistência social embasado na condição econômico-social dos



requerentes, objetivando atender a população numa escala de prioridade a qual pondere o grau de carência e necessidade do recurso.

#### 1.5 EXISTE A POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PARA PESSOA CARENTE SER CONSIDERADA COMO PERTINENTE À SAÚDE?

Sim. Existe a possibilidade de conceder auxílio financeiro para munícipes realizarem tratamentos de saúde, ressaltando que o beneficiário deve apresentar ao município toda a documentação necessária à comprovação das despesas realizadas.

Este auxílio financeiro pode se destinar ao transporte para outras localidades, tratamento médico com especialistas não disponíveis no SUS, laboratórios ou outras finalidades, caso não existam profissionais especializados credenciados pelo município.

Entende-se ser imprescindível a existência de uma legislação própria do município regulamentando esta possibilidade, especificando limites e os beneficiados em função da condição econômico-social e do grau de necessidade, bem como a previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

#### 1.6 DESPESAS RELACIONADAS AO PAGAMENTO DE ASSISTENTE SOCIAL, SERVIÇO FUNERAL, ENXOVAL PARA GESTANTES (ROUPAS, TOALHAS, TRAVESSEIRO, COBERTOR, FRALDA, MEIAS E OUTROS ARTIGOS) E A CONCESSÃO DE CESTAS BÁSICAS PODEM SER CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE?

Não. As despesas relacionadas nesta questão apresentam características de assistência social e não podem ser consideradas como ações e serviços de saúde.

Situação diferente, quando se referem a artigos aplicados diretamente em postos de saúde e hospitais da rede pública, quando a aquisição de artigos como roupas, travesseiros, cobertores, fraldas e mesmo outros equipamentos como fogões, máquinas de lavar roupas, destinados à área da saúde, podem ser considerados entre as ações de saúde.

No que tange aos assistentes sociais, a interpretação do inciso VII do art. 8º, da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.047, menciona que as ações de serviço social “não vinculadas” diretamente as ações do art. 7º da mesma Portaria não devem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

A concessão de cestas básicas para a população não é considerada como uma ação de saúde, situação diferente quando são concedidas para servidores atuantes lotados na área da saúde, quando o benefício é considerado para os fins de apuração do limite constitucional.

Em relação ao possível fornecimento de leite, o mesmo só pode ser entendido como ação de saúde em circunstâncias em que é prescrito por médico, vinculado ao tratamento de deficiência alimentar ou determinado tipo de intolerância alimentar que possam acarretar problemas de saúde.

#### 1.7 DESPESAS COM PLANO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA/HOSPITALAR E SEGURO DE VIDA PARA OS SERVIDORES PODEM SER CONSIDERADOS COMO DESPESAS PERTINENTES À SAÚDE?

Não. Quando se tratam de despesas relacionadas a um grupo fechado de pessoas, no caso, servidores do município, as mesmas não devem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde, sendo mais adequado contabilizá-las na função administração.

Sobre o assunto, dispõe o inciso II do art. 8º, da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.047 (BRASIL, 2010h), que não são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para efeito de aplicação do disposto no art. 77 do ADCT, as relativas a assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada).

#### 1.8 COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES (LIXO URBANO) E SANEAMENTO BÁSICO PODEM SER CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE?

Não. As despesas com limpeza urbana e a remoção de resíduos sólidos (lixo) estão classificadas no inciso V do art. 8º da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.047 entre aquelas não consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

Somente as despesas relacionadas com a remoção e adequada destinação do lixo hospitalar podem fazer parte das despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

#### 1.9 QUAIS PROCEDIMENTOS DEVEM SER VERIFICADOS PELOS MUNICÍPIOS NAS CONTRATAÇÕES INERENTES AS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE?

Da mesma forma que as demais despesas realizadas no âmbito da administração pública, as despesas devem ser realizadas observando rigorosamente os ditames da Lei nº 8.666/93.

A este respeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina manifestou seu entendimento através do Prejulgado nº 680 (SANTA CATARINA, 2010c), no sentido de que em conformidade com o art. 197 da CRFB/88, combinado com a Lei nº 8.080/90 (BRASIL, 2010d), a execução das ações e serviços de saúde deve ser feita diretamente ou através de pessoas físicas e jurídicas de direito privado,

ressalvando-se que o art. 199 da CRFB/88 estabelece que as instituições privadas poderão participar, no que se refere à constituição do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma complementar.

Ressalta-se do mesmo Prejulgado que na execução das ações e serviços de saúde, compreendendo a prestação dos serviços médico-assistenciais, médico-hospitalares e laboratoriais, entre outros, nada impede que o poder público utilize o sistema de credenciamento, que se vincula ao manifesto interesse da administração em colocar à disposição da comunidade toda a rede de serviços de profissionais da área da saúde, bem como de pessoas jurídicas que prestam serviços assistenciais, hospitalares ou laboratoriais, mediante condições, incluindo o preço a ser pago, previamente definidas e amplamente difundidas, as quais os interessados poderão aderir livremente a qualquer tempo.

Importante frisar que os gestores dos fundos de saúde dos municípios necessitam manter rigorosa sistemática de controle pertinente a utilização dos serviços, as consultas devem ser comprovadas com informações que permitam a qualquer momento a plena identificação do usuário, bem como cópias dos prontuários a fim de atestar o serviço prestado, conforme disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010c).

Ressalta-se ainda, que os municípios poderão compor consórcios intermunicipais objetivando a aquisição de materiais e serviços de forma mais vantajosa, procedimento previsto no § 1º do art. 10 da Lei nº 8.080/90.

## **2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)**

### **2.1 O QUE É O FUNDEB?**

Conforme a Cartilha do Ministério da Educação sobre perguntas frequentes sobre o Fundeb (BRASIL, 2010l), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo de natureza contábil, instituído pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória (MP) nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nºs 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

A implantação do Fundeb foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e foi realizada de forma gradual, alcançando a plenitude em 2009, quando passou a funcionar com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição.

Desde a promulgação da CRFB/88, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à Educação.

Com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava pelo Fundef, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendidos em cada rede de ensino.

Com a EC nº 53/06, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica, por meio do Fundeb, que promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da CRFB/88). Os Municípios receberão, portanto, os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

## 2.2 QUAIS OS RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDEB?

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de:

- a) Contribuição de Estados, DF e Municípios, com base no Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração de Exportações (LC nº 87/96). O percentual de cada uma dessas receitas destinado ao Fundeb foi gradativamente aumentado na seguinte razão: 2007 (16,66%), 2008 (18,33%) e a partir de 2010 (20%);
- b) Contribuição de Estados, DF e Municípios, com base no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA), Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR), Receitas da dívida ativa e de juros e multas. O percentual de cada uma dessas receitas destinado ao Fundeb foi gradativamente aumentado na seguinte razão: 2007 (6,66%), 2008 (13,33%) e a partir de 2009 (20%);
- c) Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Esta complementação apresentou-se da seguinte forma: 2007 (2,0 bilhões de reais), 2008 (3,0 bilhões de reais), 2009 (4,5 bilhões de reais) e a partir de 2010 (10% do valor total do Fundo).

### 2.3 QUAL A VIGÊNCIA DO FUNDEB?

A EC nº 53/06, que criou o Fundeb, estabeleceu o prazo de 14 anos, a partir de sua promulgação, para sua vigência. Assim, esse prazo será completado no final de 2020.

### 2.4 COMO OS RECURSOS DO FUNDEB SÃO DISTRIBUÍDOS?

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal, no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da CRFB/88. Os Municípios receberão os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental (inclusive EJA) e os Estados com base no número de alunos do ensino fundamental e médio (inclusive EJA), observada a seguinte escala de inclusão:

Alunos do ensino fundamental regular e especial considerados em sua totalidade a partir de 2007 e alunos da educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA), incluídos proporcionalmente, sendo: 33,33% em 2007, 66,66% em 2008 e 100% a partir de 2009.

### 2.5 QUEM DEVE SER O RESPONSÁVEL PELA MOVIMENTAÇÃO OU EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB?

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como Ordenador de Despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96.

### 2.6 COMO DEVEM SER APLICADOS OS RECURSOS DO FUNDEB?

Recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CRFB/88 (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio),

sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério.

## 2.7 OS RECURSOS DO FUNDEB PODEM SER APLICADOS EM DESPESAS DE EXERCÍCIO ANTERIORES?

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.

## 2.8 O QUE NÃO PODE SER REALIZADO COM RECURSOS DO FUNDEB?

Com a parcela mínima de 60% do Fundo não podem ser custeadas as despesas com:

- a) integrantes do magistério em atuação em outra etapa de ensino que não esteja na esfera de atuação prioritária de Estado ou Município;
- b) inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica;
- c) pessoal da educação que não seja integrante do magistério, como pessoal de apoio e/ou técnico-administrativo;
- d) integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica pública, estejam em desvio de função, ou seja, em exercício de funções que não se caracterizam como funções de magistério (exemplo: secretária da escola);
- e) integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica, encontram-se atuando em instituições privadas de ensino.

Quanto ao uso do restante dos recursos (máximo de 40%), aplicam-se as proibições previstas no art. 71 da Lei nº 9.394/96 — LDB, que prevê a impossibilidade de aplicação dos recursos da educação para fins de:

- a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

- b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- c) formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- e) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública.

### **3 ENSINO**

#### **3.1 O QUE SÃO AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO?**

São ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei nº 9.394/96 – LDB (BRASIL, 2010e) pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do Fundeb, todas estas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica. O art. 70 da LDB enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

- a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação:
  - a.1) habilitação de professores leigos;
  - a.2) capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica), por meio de programas de formação continuada;
  - a.3) remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública;
- b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- b.1) aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino;
- b.2) ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
- b.3) aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema da educação básica pública (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas, etc.);
- b.4) manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc.), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc.), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc.);
- b.5) reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.) do sistema da educação básica.
- c) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino:
  - c.1) aluguel de imóveis e de equipamentos;
  - c.2) manutenção de bens e equipamentos (incluindo a realização de consertos ou reparos);
  - c.3) conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados;
  - c.4) despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.
- d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino:
  - d.1) levantamentos estatísticos (relacionados ao sistema de ensino), objetivando o aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento no ensino prioritário dos respectivos entes federados;
  - d.2) organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados.
- e) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino:
  - e.1) despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, gizes, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).
- f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas:



f.1) ainda que na LDB esteja prevista esta despesa (ocorrência comum no ensino superior) ela não poderá ser realizada com recursos do Fundeb, cuja vinculação é exclusiva à educação básica pública.

g) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar:

g.1) aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola — livros, atlas, dicionários, periódicos, etc.; lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc.);

g.2) aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica da zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997). Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferenciadas de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas, das condições das vias de tráfego, dentre outras, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário.

h) Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima:

h.1) quitação de empréstimos (principal e encargos) destinados a investimentos em educação (financiamento para construção de escola, por exemplo).

Importante frisar que este Tribunal poderá avaliar qualitativamente se as despesas em questão estão de fato cumprindo suas finalidades e verificando a impertinência das mesmas, procederá sua dedução na análise do cumprimento do limite constitucional.

### 3.2 QUAIS SÃO AS AÇÕES NÃO CONSIDERADAS COMO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO?

O art. 71 da Lei nº 9.394/96 — LDB — prevê que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão;

- b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- c) formação de quadros especiais para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- d) programas suplementares de alimentação (exceto se destinado a Educação Infantil), assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- e) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

### 3.3 QUAL ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ACERCA DOS GASTOS COM AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES PARA OS ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO?

Quando o município adquirir uniformes escolares para os alunos da Rede Municipal de Ensino, especificamente para os alunos da Educação Infantil e Fundamental, de forma ampla, podendo tais despesas serem classificadas dentro do percentual mínimo obrigatório destinado à educação, conforme se depreende do Prejulgado nº 1105 (SANTA CATARINA, 2010d).

## 4 PESSOAL

### 4.1 QUAL O LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL QUE DEVE SER RESPEITADO PELOS MUNICÍPIOS COM BASE NA SUA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA?

O art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2010b) define que em atendimento ao disposto no art. 169 da CRFB/88, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder a 60% da Receita Corrente Líquida dos municípios, sendo que 54% devem ser destinado ao Poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo (art. 20, III, “a” e “b”).

### 4.2 COM BASE NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO DEVE SER APURADA A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DOS MUNICÍPIOS?

Conforme art. 2º, IV, “a” e “c”, §§ 1º e 3º, a receita corrente líquida compreende o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, no âmbito municipal, a contribuição dos

servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da CRFB/88, bem como serão computados no cálculo os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87/96, e do Fundo previsto pelo art. 60 do ADCT.

Destaca-se que a receita corrente líquida deverá ser apurada somando-se as receitas apuradas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

#### 4.3 COMO DEVEM SER CONTABILIZADAS AS DESPESAS COM CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS, CUJAS FUNÇÕES CARACTERIZAM-SE COMO SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS NOS TERMOS DO ART. 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao editar regras para o cumprimento com despesas com pessoal definiu em seu § 1º do art. 18 que, as despesas com contratos de terceirização de mão de obra, seja através de pessoas jurídicas ou físicas, que se caracterizem como substituição de servidores e empregos públicos, ou seja, que caracterize relação direta de emprego, devem ser computados em despesas com pessoal e classificados no elemento de despesa “3.1.90.34 – Outras Despesas Pessoal”, nos termos da Portaria Interministerial nº 163/01.

#### 4.4 QUE IMPLICAÇÕES PODEM OCORRER AOS MUNICÍPIOS QUANDO OS LIMITES PREVISTOS NO ART. 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL FOREM DESCUMPRIDOS?

Conforme definido no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se a despesa total com pessoal do Poder ou Órgão ultrapassar os limites definidos no art. 20, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, dentre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CRFB/88.

Se todas as medidas de redução forem impostas e se persistirem os limites excedidos, os municípios poderão deixar de:

- a) receber transferências voluntárias;
- b) obter garantia direta ou indireta de outro ente;
- c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

A Lei nº 10.028/00, que dispõe sobre os crimes fiscais também tratou do assunto:

Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...]

IV – Deixar de ordenar ou promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

## 5 PODER LEGISLATIVO

### 5.1 QUAIS OS PRINCIPAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS A QUE ESTÁ SUJEITO O PODER LEGISLATIVO?

Trata-se de questão bastante discutida, mas sempre importante rememorar quais os principais limites constitucionais a que está sujeito o Poder Legislativo. A questão será abordada de forma sucinta com destaque para as mudanças decorrentes da EC nº 58/09.

Relativamente aos gastos máximos com pessoal, segundo o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do município.

O inciso VI do art. 29 da CRFB/88, estabelece que o subsídio máximo de cada vereador poderá variar de 20% (vinte por cento) do subsídio pago ao Deputado Estadual para municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes até 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio do Deputado Estadual para Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Deverá ser observado também, que o total de despesas com remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do município, conforme dispõe o inciso VII do art. 29 da CRFB/88, bem como o limite de 70% (setenta por cento) da receita da Câmara Municipal, com folha de pagamento incluindo os subsídios pagos aos vereadores, conforme dispõe o § 1º do art. 29-A.

Com relação ao limite para o total de despesas do Poder Legislativo, o mesmo foi objeto da EC nº 58/09, a qual alterou os limites previstos no art. 29-A, incisos I a IV do *caput*, para os seguintes, aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2010, conforme dispõe o inciso I do art. 3º da EC nº 58/09:

I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V – 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

A mesma EC alterou o inciso IV do art. 29 da CRFB/88, modificando a composição das Câmaras Municipais, estabelecendo o limite máximo de 9 (nove) vereadores para os municípios com até 15.000 (quinze mil) habitantes e 55 (cinquenta e cinco) para municípios com até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes, mudança que, segundo o inciso I, do art. 3º do mesmo diploma legal, teria validade retroativa às eleições de 2008.

Relativamente à vigência estabelecida no inciso I do art. 3º da EC nº 58, ressalta-se que tramita no Superior Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.307 (BRASIL, 2010j), com pedido de medida cautelar, ajuizada, em 29 de setembro de 2009, pelo Procurador-Geral da República. Referido pedido de medida cautelar suspendendo os efeitos do dispositivo foi deferida com efeitos “ex tunc” pela Exma. Ministra Carmem Lúcia.

## 5.2 QUAL A FORMA E QUAIS AS CONDIÇÕES PARA AS DESPESAS RELACIONADAS COM A REALIZAÇÃO DE VIAGENS PELOS VEREADORES?

Quanto à forma de realização da despesa, dependendo do regime instituído pelo município, poderá ser através de diárias ou adiantamentos. Importante ressaltar que os valores e as condições para a concessão e prestação de contas devem estar adequadamente regulamentados.

Na análise das prestações de contas dos administradores do Poder Legislativo, também tem sido observada a pertinência das despesas em relação à comprovação do interesse público e a compatibilidade com as funções precípua dos vereadores estabelecidas em lei orgânica.

Deve-se ressaltar também, que os empenhos dessa natureza de despesas devem fornecer elementos que permitam a perfeita indicação do destino, número de dias e os objetivos da viagem, permitindo a qualquer tempo a análise em observância ao que dispõe o inciso I do art. 56 da Resolução nº TC-16/94, bem como no art. 61 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010c).

## 6 DESPESAS LIQUIDADAS

### 6.1 O QUE SE ENTENDE POR DESPESA LIQUIDADADA?

Também chamada de despesa processada, é aquela cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi reconhecida.

A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010c) define a despesa liquidada como sendo:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

### 6.2 COMO COMPROVAR AO TRIBUNAL DE CONTAS A EFETIVA LIQUIDAÇÃO DE UMA DESPESA?

Muitas das despesas realizadas pelos municípios não se limitam a comprovação de uma simples apresentação da nota fiscal, e sim, da apresentação dos comprovantes de entrega ou prestação efetiva, nos termos do art. 63, § 2º, III, ou seja, no caso, por exemplo, de um serviço de auditoria, a simples apresentação da nota fiscal fornecida pela empresa torna-se insuficiente, tendo em vista que deverá ser comprovado também, com o Relatório expedido pela mesma. Exemplo este, deve ser seguido no caso de roteiros de viagens e seus complementos e despesas com publicidade, conforme disciplina a Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e), arts. 62 e 65, respectivamente.

### 6.3 EM QUE CASOS O MUNICÍPIO PODERIA CANCELAR DESPESAS EFETIVAMENTE LIQUIDADAS?

Apenas nos casos em que houver a comprovação de que o bem, por algum motivo, foi devolvido, onde no transcorrer do exercício se cancelaria o empenho e se estiver lançado em Restos a Pagar, o

procedimento deve ser pelo cancelamento do mesmo com a devida justificativa, no caso de informação via Sistema e-sfinge.

#### 6.4 QUAL O ESTÁGIO DA DESPESA É ACEITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS QUANDO DA APURAÇÃO DO CÔMPUTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NO FINAL DE UM PERÍODO?

O Tribunal tem adotado o critério da despesa liquidada, bem como a despesa não liquidada desde que possua disponibilidade de caixa quando da apuração dos limites constitucionais, tais como, Educação e Saúde.

Para apuração das despesas com pessoal, o critério é a liquidação da despesa, ou seja, considerar-se-á a despesa pelo estágio da liquidação, embora no caso de folha de pagamento não empenhada, este Tribunal tem ajustado o montante gasto com folha de pagamento tendo como parâmetro o período de janeiro a dezembro de cada período.

Para a execução orçamentária utiliza-se o critério da despesa efetivamente empenhada no exercício, considerando-se, pois, que houve a constituição de uma obrigação para com o fornecedor. Ao término do exercício, as despesas não liquidadas devem ser canceladas, exceto se houver disponibilidade de caixa para sua manutenção.

As despesas que foram realizadas com recursos de convênio ou operação de crédito se forem liquidadas no exercício, devem ser obrigatoriamente empenhadas no exercício, independente do ingresso no transcorrer do mesmo. Contudo, a contabilização de receitas que não ingressaram até o término do exercício, deverão ser contabilizadas como “Direitos a Receber” no Sistema Patrimonial, vedado seu lançamento no Sistema Financeiro e Orçamentário.

### CONCLUSÃO

Passados quase vinte e dois anos desde a promulgação da Carta Magna de 1988, perguntamos se os limites constitucionais impostos a União, Estados e Municípios surtiram o efeito desejado, ou seja, se efetivamente os municípios, base deste estudo, pararam para avaliar os resultados obtidos quanto à eficiência, eficácia e efetividade, quando da alocação destes recursos.

Poderemos concluir que em síntese, esta imposição engessada de limites não passa de mera alocação de recursos públicos, sem haver por parte destes entes a verificação de qual limite seria necessário de acordo com a sua realidade, bem como que qualificação foi empreendida, tanto no âmbito da educação como na saúde, a fim de que a sociedade local tenha sido atendida na sua plenitude.

Assunto desta natureza foi tema de discussão no 2º Seminário Nacional sobre o Orçamento Público, em Brasília, onde se pretende estender para as demais regiões do País, a fim de se obter uma proposta mais condizente com a realidade atual, contudo, enquanto permanece no âmbito da discussão, ficam os limites apresentados neste estudo em pleno vigor, cabendo as Cortes de Contas do País, o controle e a fiscalização da aplicabilidade dos limites impostos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 maio 2010e.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163**, de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 28 maio 2010f.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 471**, de 31 de agosto de 2004. Aprova a 4ª edição do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 10 jun. 2010g.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.047**, de 05 de novembro de 2002. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_02.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_02.htm)>. Acesso em: 20 maio 2010h.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Resolução nº 316**, de 04 de abril de 2002. Disponível em: <http://drt2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-2047.htm>. Acesso em: 20 maio 2010i.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Contas. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI-4307**. Relator: Ministro Carmen Lúcia. Brasília, 11 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608994>>. Acesso em: 25 maio 2010j.



\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Cartilha perguntas frequentes sobre o Fundeb**. Disponível em: <[http://www.mec.gov.br/seb/fundeb/perguntas\\_frequentes.pdf](http://www.mec.gov.br/seb/fundeb/perguntas_frequentes.pdf)> Acesso em: 18 maio 2010l.

SANTA CATARINA.Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº TC-02/04**, de 20 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/DN02\\_04.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/DN02_04.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1348**. Processo CON-02/09632623. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 23 de abril de 2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoess>>. Acesso em: 21 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 680**. Processo CON-TC0733103/95. Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 31 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoess>>. Acesso em: 21 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1105**. Processo CON-01/01431309. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 11 de março de 2002. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoess>>. Acesso em: 21 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-16/94**, de 21 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-16-1994.PDF>>. Acesso em: 21 maio 2010e.



# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS

**Cristiane de Souza Reginatto**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se de apresentar questões relacionadas às prestações de contas de recursos antecipados, relacionados a recursos repassados a terceiros pelos municípios, a título de subvenções, contribuições, auxílios, convênios e adiantamentos.

Deste repasse decorre o dever de prestar contas pelos beneficiários, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) (BRASIL, 2010a), em seu art. 70, parágrafo único, que assim dispõe:

[...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

O gerenciamento dos recursos públicos deve dar-se com total obediência aos princípios constitucionais elencados no art. 37 da Constituição Federal, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como em consonância com as leis federais e municipais, com os regramentos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e os instrumentos formalizados entre as partes.

Portanto, sem pretensão de esgotar o assunto, este trabalho tem como objetivo levantar situações que envolvam a prestação de contas dos recursos repassados pelos municípios a terceiros, evitando-se assim, que haja prejuízos ao erário, bem como que não se incorra em irregularidades nos procedimentos, tanto pelos beneficiários quanto pelo Poder Público Municipal.

## 1 PARA QUE O MUNICÍPIO POSSA FAZER O REPASSE DE RECURSOS A TÍTULO DE CONTRIBUIÇÕES, AUXÍLIOS, SUBVENÇÕES, CONVÊNIOS OU ADIANTAMENTO DEVEM SER VERIFICADAS QUAIS NORMAS?

O Município deve considerar quando for repassar recursos a terceiros, em primeiro plano, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, além de obedecer a regras gerais postas em legislação federal e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sendo necessário atentar-se para:

<b>SUBVENÇÃO SOCIAL, CONTRIBUIÇÕES E AUXÍLIOS</b>	Constituição Federal/88, arts. 19, 167, VIII, 199 e 213.
	Lei Complementar nº 101/00 (Responsabilidade Fiscal), art. 26 (BRASIL, 2010b).
	Lei nº 4.320/64 (federal), art. 12 e seus parágrafos, arts. 16 a 21 (BRASIL, 2010c).
	Resolução nº TC-16/94, arts. 39 a 42 (SANTA CATARINA, 2010d).
<b>CONVÊNIOS</b>	Lei nº 8.666/93 (federal), art. 116 (BRASIL, 2010e).
	Lei Complementar nº 101/00, arts. 25 e 26.
	Resolução nº TC-16/94, arts. 70 a 72.
<b>ADIANTAMENTO</b>	Lei nº 4.320/64 (federal), art. 68.
	Resolução nº TC-16/94, arts. 29 a 35.
Legislação do Município disciplinando cada matéria, sempre em consonância com a legislação citada anteriormente.	

**Observação:** No caso de Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI) deve ser seguida também a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Destaca-se também como importante ferramenta de consulta, publicação feita pela Corte de Contas Catarinense abordando temas variados sobre a Administração Pública, sob o título “Início de mandato: orientação aos gestores municipais” incluindo a prestação de contas de administradores e beneficiários de recursos públicos, às páginas 43 a 51, e quanto à transferência de recursos constam informações às páginas 89 a 96.

## 2 O QUE É A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?

O art. 49 da Resolução nº TC-16/94 assim enuncia:

Art. 49. O responsável pela aplicação de dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade de leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Portanto, o instrumento para que haja a avaliação do disposto no artigo mencionado é a prestação de contas que:

[...] se caracteriza pelos documentos comprobatórios e informações organizados pelas entidades receptoras relativas ao recebimento e aplicação de recursos, visando demonstrar o ingresso, a movimentação e a utilização dos valores, dentro das condições e finalidades preestabelecidas. (REGINATTO; SILVA, 2009f).

Em suma, a prestação de contas de recursos antecipados é a comprovação, perante o Poder Público, da execução do plano de trabalho pactuado e da correta aplicação dos recursos públicos recebidos.

### **3 DE QUE FORMA OS RECURSOS DEVEM SER MOVIMENTADOS?**

Os recursos devem ser depositados em conta corrente específica, aberta especialmente e somente para o fim a que se propõe e movimentados mediante cheque nominativo e individualizado por credor, pois é necessário que fique plenamente identificada sua destinação.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, disciplinando a questão, assim determinou no art. 47 da Resolução nº TC-16/94:

Art. 47. É obrigatório o depósito bancário dos recursos antecipados em conta individualizada e vinculada, movimentada por cheques nominativos e individualizados por credor.

Parágrafo único — A conta bancária vinculada deverá ser identificada com o nome da unidade ou servidor receptor dos recursos, acrescido da expressão Auxílio, ou Contribuição, ou Subvenção, ou Adiantamento, e do nome da unidade concedente.

Importante aqui fazer uma análise quanto à abertura desta conta corrente bancária. O TCE/SC expôs entendimento, por meio do Prejulgado nº 1536 (SANTA CATARINA, 2010g), sobre a movimentação de recursos públicos em banco oficial conforme a seguir:

1. Nos termos dos arts. 164, § 3º, da Constituição Federal e 43 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos serão depositadas em bancos oficiais, sendo admitido, na falta desses no território da municipalidade, ao Poder Público, valer-se de estabelecimento bancário da rede privada.

Portanto, recomenda-se que a conta corrente que será utilizada para o depósito e posterior aplicação dos recursos se dê em banco oficial (exemplos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou outros bancos oficiais).

Vale lembrar que em caso de encerramento do pactuado com o Poder Público, o beneficiário, após a devida prestação de contas, deve proceder aos trâmites para que a conta aberta especificamente para o fim a que se propôs seja encerrada, fazendo com que cesse toda e qualquer cobrança de tarifas de manutenção da mesma.

#### **4 COMO DEVE SE SER FEITA A FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

A formalização da prestação de contas de recursos antecipados deverá ser feita pelo beneficiário e, conforme enunciado no art. 44 da Resolução nº TC-16/94, ser “composta de forma individualizada, de acordo com a finalidade da despesa e no valor da parcela do recurso antecipado”, isto por meio de processo específico com identificação da entidade beneficiada, valor da parcela a que se refere e com numeração sequencial das folhas que o compõem.

#### **5 O QUE DEVE CONTER UMA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSO ANTECIPADO?**

Além do que cada município possa vir a solicitar por meio de legislação própria, os documentos hábeis à prestação de contas, devem ter conformidade com a Resolução nº TC-16/94:

Art. 44. As prestações de contas de recursos antecipados a título de adiantamentos, subvenções, auxílios, contribuições e delegação de recursos e encargos, inclusive por Convênios, Acordos e Ajustes, ficarão em poder e guarda do sistema de Controle Interno da unidade gestora repassadora dos recursos, e deverão ser compostas de forma individualizada, de acordo com a finalidade da despesa e no valor da parcela do recurso antecipado a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas, se requisitadas, no prazo que for determinado, contendo os seguintes documentos:

I – Balancete de Prestação de Contas de Recursos Antecipados;

II – Notas de empenho e ordens de pagamento emitidas, quando tratar-se de unidade da Administração Pública;

III – Documento comprobatório das despesas realizadas (notas fiscais, recibo, folhas de pagamento, roteiros de viagem, ordens de tráfego, bilhetes de passagem, guias de recolhimento de encargos sociais e de tributos, faturas, duplicatas, etc.);

IV – Referências aos processos licitatórios ou justificativas de dispensa ou de inexigibilidade de licitações, em se tratando de antecipações de recursos na forma de Adiantamentos, de Delegações de Recursos e Encargos ou de Transferências a títulos de Auxílios e Contribuições, neste último caso quando a unidade beneficiada for sujeita às normas pertinentes à licitação;

- V – Extratos bancários da conta especial, com a movimentação completa do período;
  - VI – Guia de recolhimento de saldo não aplicado, se for o caso, acompanhado da nota de estorno da despesa ou do comprovante de ingresso na Receita Orçamentária;
  - VII – Declaração do responsável, no documento comprobatório da despesa, certificando que o material foi recebido ou o serviço prestado, e que está conforme as especificações nele consignadas;
  - VIII – Declaração do responsável, quando se tratar de obra, dos serviços executados, com sucinta caracterização das etapas efetuadas e, no caso de sua conclusão, acompanhada do respectivo termo de recebimento;
  - IX – Declaração passada pelo ordenador da despesa que os recursos foram rigorosamente aplicados aos fins concedidos, exceto no caso de adiantamento.
- Parágrafo único — No caso de antecipações de recursos, a prestação de contas da primeira parcela deverá conter, além dos elementos indicados anteriormente, referências do Termo de Delegação de Recursos e Encargos, Acordo, Ajuste ou Convênio e de seus respectivos aditivos.

A título exemplificativo, o Governo do Estado de Santa Catarina, por meio da Lei nº 5.867/81 (SANTA CATARINA, 2010h), dispôs sobre a concessão, pelo Estado, de subvenções sociais às instituições de caráter privado. Há também o Decreto nº 307 (SANTA CATARINA, 2010i), de 04 de junho de 2003 que regulamentou a transferência de recursos financeiros para outros entes federativos ou instituições privadas sem fins lucrativos disciplinando, entre outras coisas, sobre o prazo para apresentação de prestação de contas e documentos que devem compô-la.

Destaca-se aqui a necessidade de cada município disciplinar, através de legislação local e devida regulamentação, as questões relacionadas ao repasse de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, alertando as entidades beneficiárias quanto à forma, prazos e condições a serem observadas para a aplicação dos recursos e a prestação de contas.

## **6 O QUE DEVE CONTER OS COMPROVANTES DAS DESPESAS PARA FINS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

O art. 63 da Lei nº 4.320/64 (federal) dispõe sobre a liquidação da despesa que terá como base os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço que deverá identificar o que se está pagando (bens, serviços, obras), o valor e o credor. Sobre os comprovantes de despesa e pagamento, a Resolução nº TC-16/94 traz disciplinamento em seus arts. 57 a 65.

Lembrar sempre que na aquisição de bens ou qualquer operação que esteja sujeita a tributação, o comprovante da despesa deverá ser a Nota Fiscal.

Os documentos de despesa devem estar datados, com especificação precisa do seu objeto, permitindo sua perfeita identificação (quantidade, marca, tipo, modelo, qualidade), e do seu valor. Não podem conter rasuras e devem ser preenchidos com clareza (art. 58, parágrafo único, e art. 60, parágrafo único da Resolução nº TC-16/94).

Caso a despesa possa ser comprovada com recibo este deverá conter, no mínimo, “precisa descrição e especificação dos serviços prestados, nome, endereço número do documento de identidade e do CPF do emitente, valor pago (numérico e por extenso) e discriminação das deduções efetuadas” (art. 64 da Resolução nº TC-16/94).

Tem-se ainda que o comprovante de despesa deva conter declaração do responsável certificando que o material foi recebido ou o serviço prestado, em conformidade com as especificações nele consignadas (art. 44, Inciso VII da Resolução nº TC-16/94).

O Tribunal de Contas manifestou-se através de Decisão em Consulta, por meio do Prejulgado nº 613 (SANTA CATARINA, 2010j) sobre o objetivo desta regra, e assim dispôs:

[...] 3. A oposição de declaração formal, datada e assinada por pessoa competente, no documento comprobatório da despesa a que se refere o art. 44, inc. VII, da Resolução nº TC-16/94, tem por fim confirmar o controle de que realmente se efetivou o recebimento do material comprado, ou a prestação do serviço contratado, e que alguém assumiu a função de assim verificar e reconhecer, respondendo pelo ato; não é exigido o uso da palavra “certifico” como única forma de ser atestado o recebimento do objeto contratual; importa que fique expresso, de forma indubitável, ter sido aceito o material ou o serviço, independentemente das expressões usadas.

## **7 PODEM SER ACEITOS COMPROVANTES DE DESPESA FOTOCOPIADOS?**

Sobre a possibilidade de comprovação da despesa com documentos fotocopiados, o Tribunal manifestou-se através de Decisão em Consulta — Prejulgado nº 1540 (SANTA CATARINA, 2010l) — manifestando-se conforme a seguir:

1. De acordo com os arts. 44 a 46 da Resolução nº TC-16/94, as entidades privadas beneficiadas com repasse de recursos públicos a título de subvenções, auxílios e contribuições devem prestar contas juntando as vias originais dos comprovantes das despesas efetuadas com esses recursos, não se admitindo documentos fotocopiados, ainda que autenticados.
2. Em casos excepcionais, apreciados no caso concreto ante as justificativas apresentadas, como os decorrentes de casos fortuitos ou de força maior ou quando a legislação específica determinar que a entidade privada mantenha em seu poder documento original comprobatório da despesa, tornando inviável a apresentação dos documentos originais, o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas poderá aceitar documentos fotocopiados, autenticados sempre que seja materialmente possível, observado que:



- a) como situações de excepcionalidade podem ser consideradas aquelas decorrentes de casos fortuitos ou de força maior ou, ainda, quando a legislação específica determinar que a entidade privada mantenha em seu poder os documentos originais comprobatórios, como no caso de certas obrigações fiscais e parafiscais;
- b) o caso fortuito e a força maior decorrem de eventos imprevisíveis que suplantam a vontade e a força humanas no sentido da possibilidade de evitá-los, aí se incluindo o acaso, a imprevisibilidade, o acidente, incêndio, os eventos da natureza (tal como inundação, raios etc), revolta popular; ou seja, eventos imprevisíveis ou irreconhecíveis com alguma diligência;
- c) para acolhimento da situação de excepcionalidade não basta a simples alegação; a inevitabilidade e irresistibilidade devem estar comprovadas por meio idôneo. No direito brasileiro, a prova da ocorrência de caso fortuito ou força maior deve ser feita por quem o alega, mediante a comprovação da existência de dois elementos: inevitabilidade do evento (elemento objetivo) e a ausência de culpa (elemento subjetivo).

## **8 QUEM RESPONDE POR PREJUÍZOS CAUSADOS AO ERÁRIO NO CASO DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

Em caso de dano ao erário, responderão pelos prejuízos causados o responsável pela Unidade Gestora que repassou os recursos (ordenador de despesa) e o destinatário dos recursos antecipados (responsável pela aplicação).

Nos casos verificados, conforme art. 10 da Lei Complementar nº 202/00 (SANTA CATARINA, 2010m) combinado com os arts. 2º, 3º, 4º e 5º da Instrução Normativa nº 03/07 (SANTA CATARINA, 2010n), a autoridade administrativa competente deve agir tão logo tome conhecimento de irregularidades em processos de prestação de contas de recursos antecipados.

Assim dispõe art. 10 da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas):

Art. 10. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário.

A Instrução Normativa nº TC-03/07, consolidada pela Instrução Normativa nº TC-06/08 dispôs sobre o assunto em seu art. 2º:

Art. 2º A tomada de contas especial, para efeitos desta Instrução Normativa, é o processo devidamente formalizado pelo órgão competente, que visa à apuração dos fatos, identificação dos

responsáveis e quantificação do dano, quando constatada a omissão no dever de prestar contas; a falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou por Município mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere; a ocorrência de desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário.

Portanto, pode-se verificar que são quatro os fatores que levam a autoridade administrativa a determinar a instauração de tomada de contas especial: omissão no dever de prestar contas; dano ao erário por prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; desfalque, desvios de bens, dinheiro ou valores públicos e a falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou por Município mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

Pode o administrador público optar por realizar diligências para tomar conhecimento do fato, bem como comunicar ao causador do dano sobre o problema constatado, sendo que este poderá de forma espontânea proceder o ressarcimento de valores e/ou bens, descaracterizando assim a necessidade de instaurar a tomada de contas especial (art. 4º da Instrução Normativa nº TC-03/07).

## **9 A ENTIDADE PRIVADA, RECEBEDORA DO RECURSO, DEVE REALIZAR PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA ADQUIRIR BENS E/OU SERVIÇOS QUE SERÃO UTILIZADOS EM SEU PROVEITO?**

Sobre este questionamento o Tribunal de Contas emitiu seu posicionamento através do Prejulgado nº 1241 (SANTA CATARINA, 20100), nos seguintes termos:

1. Quando da aplicação de recursos financeiros repassados pelo Poder Público, a título de subvenções ou convênios para despesas de custeio de entidades de direito privado sem fins lucrativos, estas não se submetem ao regime da Lei de Licitações, muito embora tenham que prestar contas da utilização dos recursos recebidos, nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 5.867, de 27 de abril de 1981 e atender aos requisitos expressos pelo Decreto nº 2.001, de 29 de dezembro de 2000, no caso do Estado.
2. Não encontra amparo legal a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos para realização de despesas de custeio ou de capital, cuja natureza seja de competência exclusiva da Administração Pública Municipal ou Estadual, considerando que tais transferências não estão previstas pela Lei Federal nº 4.320/64, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das entidades federadas.

Ultrapassada a verificação da possibilidade do órgão municipal firmar convênio ou conceder subvenção social com entidade privada sem fins lucrativos, percebe-se que a Lei nº 8.666/93 (federal)

não faz qualquer menção a estas entidades no tocante à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para aquisição de bens e/ou serviços que se reverterão em prol das mesmas, portanto, não se faz esta exigência.

## **10 HÁ DESPESAS QUE NÃO PODEM SER ACEITAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS?**

Existem despesas que não devem ser aceitas pelo Poder Público quando da prestação de contas de recursos antecipados: aquelas que estão em desacordo com o plano de trabalho apresentado pela entidade beneficiada e as que não são próprias para serem arcadas com recursos públicos.

Citam-se alguns exemplos: despesas com multas, juros, correção monetária decorrentes de atrasos nos pagamentos de serviços tais como luz, água, telefone, internet, entre outras; taxas bancárias provenientes da emissão de cheques sem fundo, sustações de cheques por extravio, furto ou roubo; despesas realizadas fora da finalidade do objeto pactuado; despesas com multas de trânsito; aquelas decorrentes de vedações em legislação municipal.

## **11 QUAL O PAPEL DO CONTROLADOR INTERNO NA VERIFICAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?**

O art. 74 da Constituição Federal (grifo nosso) traz disciplinamento sobre o sistema de controle interno e sua finalidade, sendo que no Inciso II assim está mencionado:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, **bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;**

O art. 11 da Lei Complementar nº 202/00 traz o seguinte enunciado:

Art. 11. Integrarão a prestação de contas e a tomada de contas, inclusive a especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno do Tribunal, os seguintes:

[...]

III – relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno que consignará qualquer irregularidade ou ilegitimidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigi-las;

Do exposto tem-se que a prestação de contas de recursos antecipados deve passar pelo crivo do controlador interno para que o mesmo emita parecer sobre a regularidade desta. A verificação deve ser sob os aspectos de exame aritmético, despesas em consonância com o objeto pactuado, obediência às normas legais e regulamentares e legitimidade da documentação apresentada.

Esta Corte de Contas, como já mencionado no X Ciclo de Estudos de Controle da Administração Pública, no artigo Atuação do Controle Interno (SANTA CATARINA, 2010p), está estudando alteração da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE), sendo que este assunto está incluído de forma pontual no art. 75, Inciso II que assim menciona:

Art. 75. No apoio do controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

[...]

II – emitir parecer sobre a regularidade das prestações de contas dos responsáveis sob seu controle referente à aplicação de recursos antecipados e de transferências de recursos de subvenções, auxílios e contribuições, inclusive por meio de convênios, acordo, ajuste ou qualquer instrumento congênere;

É imprescindível que seja feito acompanhamento dos prazos para apresentação das prestações de contas por parte das entidades receptoras de recursos públicos, para que o Controlador Interno expeça notificações com o intuito de regularizar a situação de atraso, se for o caso.

Há também a obrigatoriedade por parte da autoridade administrativa competente no município de, após parecer do controle interno, pronunciar-se sobre as contas, de forma a confirmar que tomou conhecimento dos termos ali estabelecidos. Esta disposição está inserida na Lei Complementar nº 202/00, art. 63 combinado com o art. 64:

Art. 63. O Secretário de Estado, supervisor da área, ou a autoridade de nível hierárquico equivalente, emitirá sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Art. 64. As normas estabelecidas neste capítulo aplicam-se no que couber aos municípios.

## **12 PODEM-SE ACEITAR, NA PRESTAÇÃO DE CONTAS, DESPESAS REALIZADAS PELA ENTIDADE BENEFICIADA ANTES DA DATA DO REPASSE DOS RECURSOS?**

Este Tribunal, já indagado sobre a questão, manifestou-se por meio de Decisões em Consulta, de forma que podem ser aceitas despesas realizadas antes do repasse dos recursos, todavia, as mesmas

devem ser posteriores a data de assinatura do instrumento pactuado, da emissão da nota de empenho e anteriores à data final de sua vigência.

Em detalhe, colacionam-se os Prejulgados nºs 613 e 1577 com a manifestação deste Tribunal:

Prejulgado nº 613:

É regular e legítimo que entidade de direito privado comprove a aplicação de recursos financeiros recebidos a título de subvenções sociais, também com documentos (recibos, notas fiscais, folha de pagamento, guia de encargos sociais e de tributos, entre outros), cuja data de emissão seja anterior a do recebimento dos valores conveniados, mas coincidente com o período de vigência do acordo e desde que posterior à extração da nota de empenho respectiva. Na hipótese da associação civil ter desembolsado antecipadamente dinheiro seu para realizar gastos vinculados ao convênio (constatada a precedente emissão da nota de empenho pelo órgão ou entidade pública), o uso dos comprovantes destas despesas, no processo regular de prestação de contas, permitirá a consequente devolução aos cofres da associação dos valores que lhe pertencem; deverá, porém, ficar claramente evidenciado a que dispêndios se referem cada valor transposto da conta bancária vinculada ao convênio para a conta própria da associação. [...]  
(SANTA CATARINA, 2010j)

Prejulgado nº 1577:

1. É recomendável que, ao estabelecer as condições relativas às finalidades da aplicação dos recursos transferidos pelo Poder Público à entidade privada, a título de subvenção social, e à respectiva prestação de contas, o instrumento do acordo discipline o prazo para aceitação das despesas correspondentes, realizadas pela entidade beneficiária, as quais devem ser posteriores à data da assinatura do respectivo instrumento e anteriores à data final de duração, salvo casos excepcionais autorizados pela legislação ou normas regulamentares expedidas pelo Chefe do Poder Executivo, e desde que as despesas estejam diretamente relacionadas às finalidades para as quais os recursos foram transferidos.

2. É legítima a comprovação da aplicação de recursos financeiros recebidos a título de subvenções sociais, por meio de comprovantes (notas fiscais, recibos, folha de pagamento, guia de encargos sociais e de tributos, entre outros) de despesas realizadas pela entidade de direito privado beneficiária, cuja data de emissão seja anterior a do recebimento dos valores, mas posterior à celebração do ajuste com o ente público (convênio ou instrumento congêneres) e anterior ao seu término. No âmbito da Administração Pública direta e indireta do Estado, é vedada a inclusão de cláusula em convênio que permita a realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência, nos termos do art. 9º do Decreto nº 307/03. (SANTA CATARINA, 2010q).

Cabe ressaltar que no caso de adiantamento de recursos a servidor o art. 31 da Resolução nº TC-16/94 dispõe que “não serão feitos adiantamentos para despesas já realizadas, nem se permitirá que se efetuem despesas maiores do que as quantias já adiantadas”.

### **13 POSSÍVEL REPASSAR RECURSOS PARA ENTIDADE/SERVIDOR QUE ESTÁ COM PENDÊNCIA EM PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

Primeiramente, a entidade beneficiada ou o servidor receptor do recurso (adiantamento) devem regularizar a situação de não conformidade no tocante à prestação de contas.

No caso de não prestação de contas no prazo estabelecido em legislação ou no caso de quando apresentadas não demonstrarem a correta aplicação dos recursos, providências administrativas devem ser tomadas, tais como diligências, notificações, comunicações e outros procedimentos devidamente formalizados (art. 3º da Instrução Normativa nº TC-03/07).

Portanto, não é possível repassar outra parcela do recurso à entidade ou ainda conceder novo adiantamento a servidor que esteja em falta ou com irregularidade na prestação de contas de recurso antecipado.

Este Tribunal manifestou-se através de Decisão em Consulta, Prejulgado nº 1426 (SANTA CATARINA, 2010r, grifo nosso), nos seguintes termos:

1. A Lei Estadual nº 5.867/81 e alterações posteriores, o Decreto nº 307, de 04 de junho de 2003, e o **princípio da moralidade administrativa** impedem o Estado de conceder novas subvenções à entidade privada sem fins lucrativos que, de alguma forma, está irregular para com o Estado, seja porque não prestou contas ou estas não foram aprovadas, seja porque está inadimplente ou não procedeu à devolução de recursos, máquinas, equipamentos ou veículos, na forma determinada no convênio.

Especificamente no caso de adiantamento, há disposição sobre situações limitadoras do repasse de recursos, constantes no art. 31 da Resolução nº TC-16/94 da seguinte forma:

Art. 33. Não serão concedidos adiantamentos:

I – A responsável por dois adiantamentos;

II – A responsável com prazo de prestação de contas vencido;

III – A responsável que, dentro do prazo fixado, deixar de atender a notificação para regularizar Prestação de contas;

IV – A responsável em alcance.

## 14 QUAIS AS IMPROPRIEDADES RECORRENTES VERIFICADAS QUANDO DA ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?

Os problemas frequentemente verificados quando da análise de prestações de contas de recursos antecipados são os seguintes:

1	Apresentação da prestação de contas com documentos comprobatórios das despesas em fotocópia;
2	Apresentação da prestação de contas de recursos antecipados fora do prazo legal (legislação de cada município);
3	Não utilização de conta bancária específica para movimentação dos recursos recebidos;
4	Ausência de documentação comprobatória de operações bancárias (extrato bancário completo);
5	Movimentação da conta vinculada dos recursos públicos repassados através de cheques não nominativos e não individualizados por credor;
6	Prestação de contas de recursos antecipados apresentando documentação incompleta, bem como não constituída pelos documentos exigidos no Termo de Convênio;
7	Movimentação da conta vinculada dos recursos públicos repassados, realizada por meio de saque com cartão da conta bancária;
8	Despesa realizada fora do objeto pactuado;
9	Ausência de declaração do Responsável, no documento de despesa, certificando o recebimento da mercadoria ou a prestação do serviço;
10	Nota fiscal avulsa de serviço municipal/estadual sem a comprovação de que o imposto foi devidamente pago;
11	Quando as despesas se referirem a combustíveis, lubrificantes e consertos de veículos detectaram-se a ausência do número da placa e quilometragem do mesmo;
12	Ausência de declaração do Responsável em caso de obra, da execução dos serviços e em concluída, acompanhada do termo de recebimento;
13	Não discriminação das mercadorias na Nota Fiscal (quantidade, marca, tipo, modelo e preços unitários);
14	Pagamento de despesa antes do recebimento dos bens ou da prestação dos serviços (nota fiscal).
15	Rasuras nas notas fiscais;
16	Aplicação dos recursos antes ou depois do prazo de aplicação;
17	Despesas impróprias/estranhas: juros, multas por atraso de pagamento;
18	Preenchimento incompleto de comprovante de despesa;
19	Comprovante de despesa impróprio;
20	Despesas que não se aplicam ao regime de adiantamento, podendo subordinar-se ao processo normal de aplicação;
21	Ausência do parecer do controle interno e do pronunciamento da autoridade competente;
22	Não observância às disposições da Instrução Normativa nº TC-03/07 e alterações quanto ao prazo para instauração da tomada de contas especial em caso de omissão de prestação de contas por recursos antecipados ou a partir do conhecimento de irregularidade que tenha causado dano ao erário.

## CONCLUSÃO

Constata-se que há diversas questões que devem ser verificadas quando da análise das prestações de contas de recursos antecipados diante da legislação vigente, com o objetivo de salvaguardar os recursos públicos, primando pela boa e regular aplicação dos mesmos.

O Controle Interno municipal tem papel preponderante na avaliação das prestações de contas de recursos antecipados, fazendo com que possam ser corrigidas falhas e impropriedades decorrentes do não atendimento pela parte beneficiada dos prazos, forma e condições preestabelecidos.

Importante destacar a necessidade da Administração Municipal em orientar os beneficiários quando do repasse dos recursos para que haja, da melhor forma possível, a correta prestação de contas e assim não havendo prejuízos, bem como aborrecimentos para ambas as partes.

Como já mencionado, este trabalho não esgota o assunto, mas procurou trazer situações com as quais este Tribunal têm se deparado quando da análise das prestações de contas de recursos antecipados, tanto em Auditoria in loco quanto por meio de documentação solicitada às Prefeituras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 24 mai. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 24 mai. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2010c.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010e.

GOMES, Geraldo José. Atuação do Controle Interno. *In: X Ciclo de Estudos De Controle Público da Administração Municipal*. Florianópolis: TCESC, 2007. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/ciclo5\\_final.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/ciclo5_final.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2010p.

REGINATTO, Cristiane de Souza; SILVA, Teresinha de Jesus Basto da. **Transferências de recursos para entidades privadas**. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 8, nº 96, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=64450>>. Acesso em: 21 mai. 2010f.



SANTA CATARINA. **Resolução nº TC-16/94**. Estabelece o sistema de comprovação e de demonstrações contábeis, por meios informatizado e documental, da UG da Administração do Estado e dos Municípios de SC, pertinentes ao controle externo exercido pelo TC, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-16-1994.PDF>>. Acesso em: 26 mai. 2010d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.781**, de abril de 1981. Dispõe sobre a concessão pelo Estado de subvenções sociais às instituições de caráter privado e dá outras atividades. Disponível em: <[http://portales.saude.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=328&limit=50&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=85](http://portales.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=328&limit=50&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=85)>. Acesso em: 26 maio 2010h.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 307**, de junho de 2003. Disciplina a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, de natureza financeira, pelos órgãos ou entidades da administração pública estadual direta ou indireta, que tenham como objeto a execução descentralizada de programas de governo e ações. Disponível em: [http://portales.saude.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=328&limit=50&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=85](http://portales.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=328&limit=50&limitstart=0&order=hits&dir=ASC&Itemid=85). Acesso em: 26 maio 2010i.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1536**. Processo nº CON-04/01314596. Relator: Altair Debona Castelan. Florianópolis, 27 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 613**. Processo nº CON-TC034940088. Relator: Conselheiro Dib Cherem. Florianópolis, 30 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010j.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1540**. Processo nº CON-04/00049104. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 02 de agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010l.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Lei Complementar nº 202**, de 15 de dezembro de 2000. Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/acom/08\\_publicou/livros/pdf/lei\\_organica\\_2003.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2010m.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-03/07**. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial no âmbito da Administração Pública direta e indireta, estadual e municipal, e ainda do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/in\\_03\\_2007\\_\\_\\_alterada\\_pela\\_in\\_06\\_2008\\_\\_\\_tomada\\_de\\_contas\\_especial.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/in_03_2007___alterada_pela_in_06_2008___tomada_de_contas_especial.pdf). Acesso em: 26 mai. 2010n.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1241**. Processo nº CON-02/06543590. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 05 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010o.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1577**. Processo nº CON- 04/03682460. Relatora: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 20 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010q.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1426**. Processo nº CON- 03/06045168. Relatora: Auditora José Carlos Pacheco. Florianópolis, 20 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 mai. 2010r.



# LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS: DIÁRIAS, HONORÁRIOS E REVISÃO GERAL ANUAL

**Geraldo José Gomes**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

A realização de gastos públicos envolve a análise da presença dos princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) (BRASIL, 2010a), dos quais estaremos abrangendo em especial o da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

Em resumo, serão três tipos de despesas públicas incluídas nos questionamentos neste XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal.

A concessão de diárias será tratada desde sua fixação até a forma de comprovação de realização da viagem, a quem deve atingir e sua utilização juntamente com o regime de adiantamento de recursos financeiros.

Em seguida, o assunto em pauta será a aplicação da revisão geral anual, um direito constitucional, previsto no art. 37, X, e que tem sido objeto de diversas imputações de débitos em processos de prestação de contas de administradores municipais, em razão do não cumprimento de todas as normas que regem a matéria.

Por fim, o Tribunal de Contas de Santa Catarina abordará pela primeira vez no Ciclo de Estudos a legalidade na utilização dos honorários de sucumbência pela administração pública, decorrentes de pagamentos por parte dos vencidos em decisão judicial, e em favor do erário.

## 1 COMO DEVEM SER FIXADAS AS DIÁRIAS?

O valor das diárias, bem como outros requisitos necessários para sua concessão, deve ser estabelecido por lei de iniciativa do poder executivo.

## **2 PODEM SER FIXADAS DIÁRIAS COM VALORES DIFERENCIADOS PARA CADA REGIÃO?**

Dentro da autonomia municipal prevista na Constituição Federal de 1988, em atendimento aos princípios constitucionais, conforme dispõe respectivamente os arts. 30, I e 37 da CRFB/88, podem as administrações públicas municipais legislar em favor da fixação de diárias de forma diferenciada.

Nesta situação é recomendável que haja critérios definidos objetivamente, como por exemplo, um valor menor para a região da associação a que pertence o município, outra para fora desta região, e ainda para fora do Estado de Santa Catarina.

Sugere-se ainda adoção de meia diária quando o deslocamento não envolver pernoite do servidor ou agente político.

## **3 PODE O MUNICÍPIO DEFINIR PELO PAGAMENTO DE DIÁRIAS E DE CONCESSÃO DE ADIANTAMENTOS?**

O objetivo das diárias é de custear as despesas pessoais com alimentação e hospedagem do servidor ou agente político quando em deslocamento do seu município.

Poderá o representante do município em viagem receber recursos antecipados sob o título adiantamento, para custear despesas de manutenção e abastecimento do veículo, e outras comprovadamente necessárias em sua missão.

Os adiantamentos são regulamentados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina na Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010a), em seus arts. 29 a 35, que define a necessidade de custear despesas que não possam passar pelo processo normal de aplicação, em especial o empenho prévio exigido pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010c).

Também estarão impedidos de receber recursos adiantados os servidores que possuem sob sua responsabilidade dois adiantamentos pendentes, ou que estiver em atraso ou em alcance com as respectivas prestações de contas.

Art. 29. O regime de adiantamento é aplicável nos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, com a finalidade de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 30. Quando não definido em lei, o regime de adiantamento é aplicável exclusivamente nos casos em que se apresentar impraticável o pagamento, diretamente pela unidade gestora, mediante ordem bancária ou cheque nominativo.

Art. 31. Não serão feitos adiantamentos para despesas já realizadas nem se permitirá que se efetuem despesas maiores do que as quantias já adiantadas.

Art. 32. As despesas realizadas no regime de adiantamento sujeitam-se à legislação vigente sobre licitação.

Art. 33. Não serão concedidos adiantamentos:

I – A responsável por dois adiantamentos;

II – A responsável com prazo de prestação de contas vencido;

III – A responsável que, dentro do prazo fixado, deixar de atender a notificação para regularizar prestação de contas;

IV – A responsável em alcance.

Art. 34. O servidor que receber adiantamento é obrigado a prestar contas de sua aplicação, procedendo automaticamente à tomada de contas, se não o fizer no prazo estabelecido, a autoridade superior a qual ele está subordinado.

Art. 35. Os recursos de adiantamentos ou os saldos destes, não aplicados até 31 de dezembro, ou decorrido o prazo de aplicação, serão incontinenti recolhidos à Tesouraria, salvo disposição em contrário, prevista em lei ou regulamento.

Assim sendo, para os servidores e agentes políticos quando em deslocamento a serviço podem os municípios optarem por utilizar legalmente uma das seguintes possibilidades:

FORMAS DE ANTECIPAR RECURSOS	OBJETIVO	CONTABILIZAÇÃO
1 DIÁRIAS	Custar despesas de alimentação e hospedagem	3.3.90.14
2 ADIANTAMENTOS	Custear despesas com alimentação, hospedagem, deslocamento, combustível e manutenção do veículo.	3.3.90.39 3.3.90.36 3.3.90.30
3 DIÁRIAS E ADIANTAMENTO	Diárias para despesas com hospedagem e alimentação e adiantamento para os demais gastos.	Conforme cada situação de acordo com as especificações anteriores.

Destaca-se ainda a necessidade de prestações de contas nos prazos regulamentares definidos pelo município para os adiantamentos concedidos.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Para as diárias faz-se necessária a comprovação de presença no destino previsto no roteiro de viagem, o que poderá ser efetivado com uma nota fiscal do hotel ou de alimentação, ou ainda do certificado de participação, quando couber.

## 4 QUAL O VALOR MÁXIMO DAS DIÁRIAS?

Dentro da autonomia municipal prevista na Constituição Federal de 1988, art. 30, I, a legislação municipal que trata da fixação das diárias deverá fazê-lo nominalmente, ou seja, sem qualquer vinculação em na moeda nacional.

De acordo com os princípios constitucionais, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37, deve a administração pública em conjunto com o poder legislativo municipal definir valores das diárias que possam suprir as necessidades pessoais de alimentação e hospedagem de acordo com a realidade do destino da viagem.

Para se atingir o valor ideal das diárias deve-se realizar uma avaliação dos estabelecimentos comerciais de hospedagem e alimentação a serem utilizados pelos servidores e agentes políticos municipais, sempre em atendimento à finalidade pública, conforme define o Prejulgado nº 778 (SANTA CATARINA, 2010a): “As despesas (diárias) deverão sempre se subordinar às suas finalidades, sob pena de ilegalidade do ato, não convalidável, por desvio de finalidade.”

## 5 QUEM TEM DIREITO A DIÁRIAS?

As diárias são destinadas a servidores efetivos integrantes do quadro de pessoal do município, ocupantes de cargos em comissão, na forma preconizada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, V, de cargos efetivos (inciso II do mesmo artigo), contratados temporariamente em razão do excepcional interesse público na forma disposta no inciso IX — Prejulgado nº 1710 (SANTA CATARINA, 2010b) e aos agentes políticos, do poder executivo e legislativo do município.

Não faz jus ao recebimento de diárias os contratados por serviços prestados, conforme dispõe o Prejulgado nº 1509 (SANTA CATARINA, 2010c) a seguir transcrito, e membros de conselhos formados no município:

O poder público estadual não está autorizado, por norma legal, a conceder diárias a pessoas estranhas ao quadro de pessoal, razão pela qual não poderá concedê-las a pessoas contratadas para prestação de serviços técnico-profissionais (art. 13, inciso VI, da Lei Federal nº 8.666/93).

Tais profissionais estão vinculados à empresa privada contratada, que responderá pelos correspondentes encargos trabalhistas.

O ente público só responderá pelos valores pactuados no contrato administrativo firmado, na forma da Lei de Licitações e Contratos, e dentro dos limites, quando for o caso, da proposta vencedora do certame licitatório.

## **6 QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS QUE ANTECEDEM E SUCEDEM AS DIÁRIAS?**

Para obter o direito ao pagamento de diárias, deve a administração pública utilizar-se dos procedimentos administrativos previstos no art. 62 da Resolução nº TC-16/94, (SANTA CATARINA, 2010a) conforme especificado a seguir.

### **6.1 PROCEDIMENTOS QUE ANTECEDEM A VIAGEM**

► Elaborar Roteiro de Viagem contendo as seguintes informações:

- a) Identificação do servidor — nome, matrícula, cargo, função ou emprego;
- b) Deslocamentos — data e hora de saída e de chegada à origem e local de destino;
- c) Meio de transporte utilizado;
- d) Descrição sucinta do objetivo da viagem;
- e) Número de diárias e cálculo do montante devido;
- f) Quitação do credor;
- g) Nome, cargo ou função e assinatura da autoridade concedente;
- h) Justificativa firmada pelo ordenador da despesa, da urgência e inadiabilidade ou da conveniência de uso de transporte aéreo ou de veículo particular do servidor, este quando cadastrado no órgão público, na forma da legislação vigente, quando cabível.

Faz-se necessário destacar que as datas e horários mencionados no Roteiro de Viagem, em especial a de chegada, são previstas, devendo ser consideradas para efeito de possível complementação ou devolução de diárias os períodos que efetivamente ocorreu à viagem respectiva.

### **6.2 PROCEDIMENTOS QUE SUCEDEM A VIAGEM**

- Documento comprobatório da efetiva realização da viagem: ordem de tráfego, bilhete de passagem, relatório, ata de presença, nota fiscal ou outros documentos;
- Apresentação de relatório técnico da viagem, se assim estiver regulamentado pelo município.

## 7 REVISÃO GERAL ANUAL

### 7.1 QUAIS OS REQUISITOS PARA CONCEDER REVISÃO GERAL ANUAL?

A revisão geral anual é um direito de todos os servidores públicos e agentes políticos, previsto no art. 37, X da Constituição Federal de 1988, que tem por objetivo recompor as perdas inflacionárias a cada exercício, considerando ainda as vedações que ocorrem em ano eleitoral.

Para ser considerada revisão geral anual, devem-se considerar os seguintes aspectos, conforme integra o Prejulgado nº 1686 (SANTA CATARINA 2010d) deste Tribunal:

- a) Indicação expressa do índice econômico utilizado (recomendamos a utilização do INPC ou IPCA, vez que refletem a variação dos preços ao consumidor);
- b) Indicação expressa do período de apuração, a que se refere à revisão geral (maio/2009 a abril/2010, por exemplo);
- c) Indicação expressa do percentual a ser aplicado;
- d) Indicação expressa de que a revisão geral estende-se aos agentes políticos.

Para uma orientação mais completa relaciona-se a seguir os aspectos mais relevantes e importantes para a correta aplicação da revisão geral anual, conforme Ofício Circular nº 6.628/07, de 18 de maio de 2007, da Diretoria de Controle dos Municípios encaminhado a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara de Vereadores à época.

Inicialmente, transcrevemos o Parecer da Consultoria Geral deste Tribunal, integrante do Processo de Consulta nº COM-05/01027459 (SANTA CATARINA, 2010, grifo do autor), nos termos seguintes:

Nos termos do Prejulgado nº 1686 (CON-05/01027459, Parecer nº COG-388/05, de 04/10/2005) responder:

“1. A revisão geral anual é a recomposição da perda de poder aquisitivo ocorrida dentro de um período de 12 (doze) meses com a aplicação do mesmo índice a todos os que recebem remuneração ou subsídio, implementada sempre no mesmo mês, conforme as seguintes características:

- a) A revisão corresponde à recuperação das perdas inflacionárias a que estão sujeitos os valores, em decorrência da diminuição, verificada em determinado período, do poder aquisitivo da moeda, incidente sobre determinada economia;
- b) O caráter geral da revisão determina a sua concessão a todos os servidores e agentes políticos de cada ente estatal, abrangendo todos os Poderes, órgãos e instituições públicas;
- c) O caráter anual da revisão delimita um período mínimo de concessão, que é de 12 (doze) meses, podendo, em caso de retardamento, ser superior a este para incidir sobre o período aquisitivo;
- d) O índice a ser aplicado à revisão geral anual deve ser único para todos os beneficiários, podendo a porcentagem ser diferente, de acordo com o período de abrangência de cada caso;



e) A revisão geral anual sempre na mesma data é imposição dirigida à Administração Pública, a fim de assegurar a sua concessão em período não superior a um ano, salvo disposição constitucional adversa.

2. A única forma autorizada pelo ordenamento jurídico para se promover a majoração do subsídio dos Vereadores durante a legislatura é a revisão geral prevista na parte final do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, que deve ocorrer sempre na mesma data da revisão anual da remuneração dos servidores públicos municipais, e sem distinção de índices, desde que a lei específica que instituir a revisão geral anual também contenha previsão de extensão aos agentes políticos.

3. Os agentes políticos municipais fazem jus à revisão geral anual dos seus subsídios no mesmo ano da vigência da lei que os fixou, devendo o índice eleito incidir sobre o período aquisitivo de primeiro de janeiro até a data da concessão, respeitadas as condições do item acima.

4. A iniciativa de lei para a revisão geral anual da remuneração dos servidores municipais e dos subsídios dos agentes políticos é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, configurando-se o ato do Poder Legislativo que iniciar o processo legislativo com este objetivo como inconstitucional por vício de iniciativa.”

[...] Nos termos do Parecer transcrito, portanto, a lei concessiva de revisão geral no âmbito municipal, deve conter os seguintes elementos:

1. Indicação expressa do índice econômico utilizado (recomendamos a utilização do INPC ou IPCA, vez que refletem a variação dos preços ao consumidor);
2. Indicação expressa do período de apuração, a que se refere à revisão geral (maio/2006 a abril/2007, por exemplo);
3. Indicação expressa do percentual a ser aplicado;
4. Indicação expressa de que a revisão geral estende-se aos agentes políticos.

Aos vereadores, conforme item 2 do Parecer acima transcrito, somente pode ser aplicada a revisão geral, ou seja, a recomposição das perdas inflacionárias, nos exatos percentuais desta.

Como a revisão geral não se confunde com reajuste nos vencimentos dos servidores e subsídios dos agentes políticos, caso o Município pretenda conceder percentual superior às perdas inflacionárias (se a inflação apurada no período foi de 4% e o Município deseje conceder reajuste de 6%, por exemplo), deverá adotar as seguintes medidas:

1. Conceder revisão geral de 4%, aplicável a todos os servidores e agentes políticos, indistintamente, informando na lei o índice econômico utilizado e o período de apuração, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo;
2. Conceder reajuste de 6%, aplicável apenas aos servidores, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo (é possível utilizar o mesmo projeto de lei, desde que segregue adequadamente as duas parcelas);

3. No exemplo acima, lembramos, aos vereadores somente poderá ser aplicada a revisão geral de 4%, vez que os subsídios são fixados para vigor durante toda a legislatura (vide item 2 do Parecer transcrito).

Em razão da alteração promovida no art. 111, incisos V e VI da Constituição Estadual pela Emenda Constitucional nº 038, de 20/12/2004, é possível a alteração dos subsídios dos agentes políticos do Executivo Municipal (Prefeito e Vice-Prefeito), no curso do mandato, através da fixação de novos subsídios. Portanto, atualmente, é perfeitamente possível considerando o exemplo citado, estender ao Prefeito e Vice-Prefeito o reajuste concedido aos servidores (6%), mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo, que fixe os novos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, diferentemente dos vereadores, aos quais cabe apenas a revisão geral.

Por fim, salienta-se que a lei fixadora dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, por simetria do que estabelecem os arts. 48, *caput*, c/c art. 49, VIII da Constituição Federal, bem como o art. 40, X da Constituição Estadual, não depende de sanção do Prefeito.

## 7.2 DE QUEM É A INICIATIVA DO PROJETO DE LEI SOBRE REVISÃO GERAL ANUAL?

A iniciativa para elaboração e encaminhamento do projeto de lei de que trata a revisão geral anual é do poder executivo municipal, conforme dispõe o Prejulgado nº 1686 (SANTA CATARINA, 2010d).

Caso o referido projeto de lei não contemplar os servidores e/ou agentes políticos do poder legislativo, deve a Câmara de Vereadores devolver o documento ao poder executivo para adequação e cumprimento ao disposto na Constituição Federal de 1988, art. 37, X.

Se não contemplar todos os servidores e agentes políticos de todos os poderes, o projeto será considerado como reajuste e não revisão geral anual.

## 7.3 QUANDO DEVE SER CONCEDIDA A REVISÃO GERAL ANUAL?

A revisão geral anual deve ser aplicada sempre na mesma data e é imposição dirigida à Administração Pública, a fim de assegurar a sua concessão em período não superior a um ano, salvo disposição constitucional adversa.

Os municípios definem a data base conforme disposto em lei municipal, devendo no mês correspondente aplicar o índice escolhido no texto legal.

Em razão de vedações impostas pela legislação eleitoral e suas respectivas regulamentações, através de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, sugere-se que a data base municipal ocorra antes do mês de abril de cada exercício.

Se a escolha se concretizar na forma do parágrafo anterior, em ano eleitoral municipal, o índice escolhido pelo ente poderá ser concedido integralmente, recuperando as perdas inflacionárias dos últimos doze meses.

### 7.3 PODE SER CONCEDIDA REVISÃO GERAL ANUAL E REAJUSTE DE SALÁRIOS NA MESMA LEI?

De acordo com a autonomia municipal e cumprindo os limites de gastos com pessoal previsto na Lei Complementar nº 101/00, (BRASIL 2010b) é possível na mesma data uma única lei autorizar a concessão de revisão geral anual e de reajuste e salários aos servidores públicos municipais, desde que haja a segregação das duas situações.

O detalhamento do Prejulgado nº 1686 (SANTA CATARINA, 2010d), que trata do assunto, inclusive com exemplo deste fato, encontra-se na resposta ao questionamento nº 7.1 anterior.

### 7.4 A REVISÃO GERAL ANUAL PODE REFERIR-SE A PERDAS SUPERIORES AOS ÚLTIMOS 12 MESES?

A regra constitucional implica em recuperação das perdas anuais, ou seja, 12 meses, porém em caso de não atendimento a esta regra, poderá a revisão geral anual ser correspondente a período superior, conforme define o Prejulgado nº 1686 (SANTA CATARINA, 2010d), deste Tribunal de Contas:

O caráter anual da revisão delimita um período mínimo de concessão, que é de 12 (doze) meses, podendo, em caso de retardamento, ser superior a este para incidir sobre o período aquisitivo.

### 7.5 PODE SER CONCEDIDA REVISÃO GERAL ANUAL DURANTE O PERÍODO EM QUE OS GASTOS COM PESSOAL ESTIVEREM NO LIMITE PRUDENCIAL?

O limite prudencial está relacionado aos gastos com pessoal e é atingido quando o percentual das despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida alcançar 95% do limite máximo permitido.

De acordo com a Lei Complementar nº 101/00, não há impedimentos para que os Municípios promovam a revisão geral anual dos vencimentos de seus servidores, ainda que a despesa total com pessoal esteja acima do limite prudencial.

Entretanto, se o Município aplicar o índice de correção da inflação e ocorrer extrapolação dos limites do art. 20 da Lei Complementar nº 101/00, deverá no prazo de dois quadrimestres se readequar aos mesmos, adotando as medidas previstas no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 8 HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

### 8.1 É POSSIVEL REMUNERAR O ADVOGADO, ASSESSOR JURÍDICO OU PROCURADOR OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO ATRAVÉS DA SUA REMUNERAÇÃO E DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA?

Os honorários de sucumbência constituem-se em valores concedidos à parte ganhadora de um processo judicial, e no caso de envolver a administração pública, estes valores devem ser recolhidos aos cofres públicos e contabilizados como receita do ente.

De acordo com o disposto no parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 8.906/94 os servidores dos órgãos da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas, seja no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, a cujos cargos correspondem às atividades de advocacia, se submetem ao regime instituído pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, mas são regidos pelas normas estipendiárias específicas dos servidores de cada esfera de Poder.

Os honorários de sucumbência previstos pelo art. 21 da Lei nº 8.906/94 são inaplicáveis aos servidores públicos regidos por um regime jurídico específico, alcançando apenas as atividades de advocacia desenvolvidas pelos profissionais liberais e advogados empregados, neste último caso, dependendo de acordo entre as partes.

As disposições constantes do Capítulo V, Título I, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), não se aplicam à Administração Pública direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como às autarquias, às fundações instituídas pelo Poder Público, às empresas públicas e às sociedades de economia mista, a teor do art. 4º da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.

### 8.2 CASO O PROFISSIONAL DO DIREITO SEJA CONTRATADO, NÃO OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO, PODERÁ SER REMUNERADO POR HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA?

De acordo com decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina, no Processo nº COM-03/03065230 (SANTA CATARINA, 2010d), a contratação de profissional do Direito poderá dispor sobre a exclusiva remuneração através de honorários de sucumbência, devidos pela parte vencida e nos montantes determinados pelo respectivo juízo.

Ratifica-se, que neste caso não poderá haver qualquer vinculação do contratado com a administração pública, incluindo o provimento em cargo público.

### 8.3 O ADVOGADO CONTRATADO ATRAVÉS DE PROCESSO LICITATÓRIO PODERÁ SER REMUNERADO DE ACORDO COM PERCENTUAL DAS RECEITAS AUFERIDAS?

Quando a municipalidade realizar contratação de advogados mediante licitação, não poderá limitar somente à sociedade de advogados, devendo possibilitar a contratação do profissional autônomo, sob pena de estar limitando o universo de participantes, o que é vedado pelo art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.

O contrato a ser firmado com o profissional do Direito, conforme dispõe o Prejulgado nº 1427 (SANTA CATARINA, 2010e) deverá ter valor fixo, não podendo se prever percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, em que não despenda nenhum valor com a contratação, sendo a remuneração do contratado exclusivamente proveniente dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória.

### 8.4 COMO DEVEM SER CONTABILIZADOS OS VALORES DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA?

As receitas de honorários de sucumbência devem ser registradas na contabilidade como receita do município da seguinte forma:

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1990.02.00	Receita de ônus de Sucumbência de Ações Judiciais
1990.02.01	Receita de honorários de Advogados — Corresponde a 20% do débito inscrito em dívida ativa, atualizado monetariamente acrescido de juros e multas. Será de 10% no caso do débito a ser pago antes do ajuizamento da execução.
1990.02.02	Receita de ônus de Sucumbência

## CONCLUSÃO

A estrutura deste texto, em perguntas e respostas permite sua utilização de forma mais prática e no decorrer da rotina da administração pública municipal.

O envolvimento de vários setores e responsáveis fica mais evidente nos três assuntos abordados, fato que permite tempestivamente a definição de tarefas, objetivando a correta aplicação dos recursos públicos.

A revisão ou aprovação de legislação sobre a concessão de diárias e adiantamentos exige que ordenadores da despesa, recebedores dos valores, contabilidade, tesouraria e controlador interno estejam plenamente conscientes da melhor forma utilização destes procedimentos.

Para a revisão geral anual, o cuidado em atender todos os detalhes relacionados à data, índice, percentuais e quem tem o direito a receber são imprescindíveis para evitar possíveis imputações débitos aos agentes políticos responsáveis.

Durante três exercícios consecutivos a Diretoria de Controle dos Municípios (DMU), deste Tribunal de Contas elaborou e encaminhou aos Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores ofício circular orientativo sobre os procedimentos que regem a revisão geral anual, o qual se encontra inserido na resposta à pergunta nº 7.1.

No que se refere aos honorários de sucumbência, é imperativo que haja a consciência dos integrantes da administração pública, principalmente nas possibilidades legais de utilização.

Assim sendo, os prefeitos e secretários de finanças na qualidade de ordenadores de despesas, os assessores jurídicos, advogados e procuradores ocupantes de cargos públicos (efetivos ou comissionados), já remunerados através de salários e sem direito a estas verbas de sucumbência e aos controladores internos como agentes preventivos e se necessário comunicando ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade, são fundamentais para a correta utilização destas receitas municipais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 28 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 26 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2010c.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-16/94**. Estabelece formar de prestação de contas de recursos antecipados. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 26 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 778**. Processo nº CON-7466705/91. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 06 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1710**. Processo nº CON-05/03998451. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 26 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1509**. Processo nº CON-03/07754936. Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 01 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 26 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1686**. Processo nº CON-05/01027459. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 10 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoas>>. Acesso em: 26 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1427**. Processo nº CON-03/03065230. Relator: Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 18 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoas>>. Acesso em: 26 mai. 2010e.





# UMA VISÃO DOS NOVOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS

**Sonia Endler**

Auditora Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se de uma abordagem inicial por parte do Tribunal de Contas de Santa Catarina, dando início aos trabalhos de divulgação e treinamento da nova sistemática adotada em nível nacional para a contabilidade pública.

O objetivo deste trabalho é responder algumas indagações que devem surgir na cabeça dos contadores públicos sobre as alterações propostas para a contabilidade pública e que devem ser adotadas, juntamente com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASPs), por todos os entes da federação.

Desta forma, as questões versam sobre o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e sobre as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público aprovados pela Portaria STN nº 751, de 16 de dezembro de 2009, que foram elaborados pelo Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, criado pela Portaria STN nº 136, de 06 de março de 2007, sob a coordenação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O sucesso da adoção das novas técnicas contábeis, que pretende resgatar na contabilidade pública também o enfoque patrimonial, vai depender principalmente do desempenho do contador público, que tem um papel fundamente neste cenário que se apresenta.

O desafio da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é demonstrar que também na administração pública somos capazes de gerar informações sobre o patrimônio público, evidenciando direitos e obrigações, sem esquecer a gestão orçamentária e financeira.

## **1 QUAL A PROPOSTA DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA?**

A proposta da nova contabilidade é demonstrar na área pública, além dos registros orçamentários e financeiros, informações sobre a situação patrimonial do ente público, permitindo maior precisão na evidenciação de ativos e passivos patrimoniais do setor público.

A nova contabilidade pública está se adequando às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NPCASP) e também às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS) para permitir comparabilidade e homogeneidade de procedimentos e demonstrativos em relação a outros países.

## **2 QUAL É O PRAZO PARA IMPLANTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS DA CONTABILIDADE PÚBLICA?**

Os prazos para implementação das novas regras da contabilidade pública estão previstos nas Portarias nº 467, de 06 de agosto de 2009, e na Portaria nº 751, de 16 de dezembro de 2009, e são os seguintes:

- ▶ Exercício de 2010 e 2011 — Facultativo;
- ▶ Exercício de 2012 — Obrigatório para a União e Estados, e
- ▶ Exercício de 2013 — Obrigatório para os Municípios.

## **3 QUEM DEVE UTILIZAR O PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO?**

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Volume IV, aprovado pela Portaria nº 751, de 16 de dezembro de 2009, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público deve ser utilizado pela União, Estados e Municípios, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e Executivo, tanto na administração direta como por todos os seus fundos, autarquias e fundações, instituídas e mantidas pelo poder Público, bem como pelas empresas estatais dependentes.

## **4 COMO FICAM OS SISTEMAS CONTÁBEIS NA ESTRUTURA DA NOVA CONTABILIDADE?**

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, volume IV:

sistema contábil é a estrutura de informações para identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de

orientar o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social (BRASIL, 2010b).

O sistema contábil é organizado em 04 (quatro) subsistemas de informações, que são:

- a) Subsistema de Informações Orçamentárias — responsável pelo registro dos atos e fatos ligados ao Planejamento e orçamento;
- b) Subsistema de Informações Patrimoniais — responsável pelos registros financeiros e não financeiros relacionados com as variações do patrimônio;
- c) Subsistema de custos — responsável pelo registro das operações de custos da gestão dos recursos públicos;
- d) Subsistema de Compensação — responsável pelo registro dos atos de gestão cujos efeitos podem produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, como também as funções específicas de controle como, por exemplo: alterações potenciais nos elementos patrimoniais, os acordos, garantias e outras responsabilidades, que também devem ser registradas.

Desta forma, em cada subsistema deve ser respeitada a natureza da informação, se orçamentária, patrimonial, ato potencial ou de controle. Esta regra deve ser observada principalmente nos lançamentos contábeis em que o as contas debitadas e creditadas devem sempre pertencer ao mesmo subsistema, ou seja, devem ter mesma natureza de informação.

## **5 QUAL É A ESTRUTURA DO NOVO PLANO DE CONTAS NACIONAL?**

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público é dividido em 8 classes, que são:

- 1 — Ativo;
- 2 — Passivo e Patrimônio Líquido;
- 3 — Variações Patrimoniais Diminutivas;
- 4 — Variações Patrimoniais Aumentativas;
- 5 — Controles de Aprovação do Planejamento e Orçamento;
- 6 — Controles da Execução do Planejamento e Orçamento;
- 7 — Controles Devedores; e
- 8 — Controles Credores.

As classes 1, 2, 3 e 4 representam contas que devem integrar o subsistema Patrimonial. A natureza da informação das classes 5 e 6 é orçamentária, nas quais são efetuados os registros da aprovação e execução das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). As duas últimas classes, 7 e 8 evidenciam as contas de controle, responsáveis pelo registro e evidenciação dos atos potenciais e diversos controles,

como por exemplo, controle de restos a pagar, dívida ativa, disponibilidade financeiras, registro de contratos, convênios entre outros.

## **6 QUAIS SÃO AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DEFINIDAS PARA O SETOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA NOVA CONTABILIDADE?**

De acordo com o Manual de contabilidade Aplicada ao setor Público — Volume V, aprovado pela Portaria nº 751, de 16 de dezembro de 2009, como também pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T) 16.6<sup>1</sup> as demonstrações contábeis são as seguintes:

- ▶ Balanço Patrimonial (BP);
- ▶ Balanço Orçamentário (BO);
- ▶ Balanço Financeiro (BF);
- ▶ Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- ▶ Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- ▶ Demonstração do resultado Econômico (DRE).

Além das demonstrações acima relacionadas, o Manual de procedimentos Contábeis ainda define a Demonstração das Mutações do Patrimônio Público para as empresas estatais dependentes e para os entes que as incorporam no processo de consolidação das contas. Segundo o Manual, “a DMPL permite, dentre outras coisas, avaliar a evolução dos itens que compõe o patrimônio líquido, em complemento ao Anexo de Metas Fiscais integrante do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, previsto pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), art. 4º, § 2º”<sup>2</sup>.

Os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro, assim como a Demonstração das Variações Patrimoniais estão disciplinados na Lei nº 4.320/64 (federal), que assim dispõe no art. 101 “os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, além de outros demonstrativos”.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração do Resultado Econômico são demonstrações que foram incorporadas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, mas especificamente a NBC T 16.6 — Demonstrações Contábeis.

Importante destacar que a elaboração da Demonstração do Resultado Econômico, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Volume V) é facultativa. (BRASIL, 2010b, p.49).

<sup>1</sup> Aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/08, estabelece as demonstrações contábeis a serem elaboradas e divulgadas pelas entidades do setor público.

<sup>2</sup> Art. 4º, § 2º — O anexo conterá, ainda: [...] III — evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos.

## **7 DE QUE FORMA AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DEVEM SER APRESENTADAS?**

As demonstrações Contábeis devem ser apresentadas de forma consolidada e individual.

As demonstrações consolidadas devem compor a Prestação de Contas Anual de Governo, para fins de emissão de parecer prévio e as individuais devem compor a Prestação de Contas Anual de Administrador, para fins de julgamento, ambos pelo Tribunal de Contas.

## **8 EM SÍNTESE, COMO DEVEM SER ELABORADAS AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS OBRIGATÓRIAS?**

Em primeiro lugar é preciso destacar que as demonstrações contábeis são a principal saída de informação, e devem evidenciar em todos os aspectos os resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial do setor público para servir como fonte de informação para tomada de decisão por parte dos gestores públicos.

Assim, para elucidar melhor esta questão vamos apontar os principais itens que devem compor cada demonstração:

### **a) Balanço Orçamentário<sup>3</sup>**

O Balanço Orçamentário deve evidenciar as receitas e despesas orçamentárias da seguinte forma:

Receitas: por categoria econômica, origem e espécie, especificados por previsão inicial, previsão atualizada, receita realizada e saldo a realizar;

Despesas: por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminadas em dotação inicial, dotação atualizada, as despesas empenhadas, liquidadas, pagas e saldo da dotação.

As receitas devem ser apresentadas pelos valores líquidos, já desconsideradas as deduções, como por exemplo, o FUNDEB.

As receitas intra-orçamentárias, não devem compor o demonstrativo, se necessário deve ser informado nas notas explicativas.

Uma novidade neste demonstrativo é a linha que registra os saldos de exercícios anteriores utilizados para créditos adicionais, como por exemplo, o superávit financeiro ou a reabertura de créditos adicionais.

Para elaboração do Balanço Orçamentário devem ser utilizadas as classes 5 e 6 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

<sup>3</sup> A estrutura completa do Balanço Orçamentário pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume V (BRASIL, 2010b, p. 15-16).

**b) Balanço Financeiro<sup>4</sup>:**

A principal novidade do Balanço Financeiro é a discriminação da receita e despesa por destinação de recurso, e deve ser apresentado da seguinte forma:

- ▶ a receita orçamentária realizada por destinação de recurso, especificando se a destinação é vinculada e/ou ordinária;
- ▶ a despesa orçamentária executada por destinação de recurso, especificando se a destinação é vinculada e/ou ordinária;
- ▶ os recebimentos e pagamentos extra-orçamentários;
- ▶ as transferências ativas e passivas decorrentes, ou não, da execução orçamentária; e
- ▶ o saldo inicial e final em espécie.

Para elaboração do Balanço Financeiro devem ser utilizadas informações das classes 1, 2, 3, 4 e 6 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

**c) Balanço Patrimonial<sup>5</sup>:**

O Balanço Patrimonial deve ser apresentado nos seguintes grupos de contas:

- ▶ Ativo;
- ▶ Passivo;
- ▶ Patrimônio Líquido; e
- ▶ Contas de Compensação.

O Ativo e Passivo devem ser segregados em Circulante e Não Circulando, com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade.

No Patrimônio Líquido deve ser evidenciados o resultado do exercício, e o resultado acumulado de exercícios anteriores.

As Contas de Compensação representam os atos potenciais que podem vir a afetar o Patrimônio, bem como contas de controle.

Uma das grandes novidades desta demonstração é a obrigatoriedade da elaboração do Anexo ao Balanço Patrimonial do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial, por destinação de recurso.

O Balanço Patrimonial deve ser elaborado utilizando-se as classes 1 e 2 para as contas do ativo, passivo e patrimônio Líquido e a classe 8 para as contas de compensação.

<sup>4</sup> A estrutura completa do Balanço Financeiro pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume V. (BRASIL, 2010b, p. 23).

<sup>5</sup> A estrutura completa do Balanço Patrimonial pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume V. (BRASIL, 2010b, p. 35-37).

#### **d) Demonstração das Variações Patrimoniais<sup>6</sup>:**

A Demonstração das Variações Patrimoniais deve demonstrar as variações quantitativas e qualitativas verificadas no patrimônio. As variações qualitativas decorrem de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido, e as variações qualitativas apenas alteram a composição do patrimônio, sem, contudo afetar o patrimônio líquido, como por exemplo, incorporação de ativo.

As variações patrimoniais quantitativas devem ser segregadas em “aumentativas” e “diminutivas”, que correspondem respectivamente, as classes 4 e 3 do plano de contas aplicado ao setor público.

As variações patrimoniais qualitativas são decorrentes da execução do orçamento, e ficou estabelecido que para fins da Demonstração das Variações Patrimoniais apenas as decorrentes de receitas e despesas de capital devem ser demonstradas, como por exemplo, incorporação de ativos e passivos e desincorporação de ativos e passivos.

Para elaborar as variações qualitativas devem ser utilizadas as informações da classe 6 do plano de contas aplicado ao setor público.

#### **e) Demonstração dos Fluxos de Caixa<sup>7</sup>:**

Segundo o Manual de contabilidade Aplicado ao setor Público, Volume V, “a Demonstração dos Fluxos de Caixa pode ser elaborada pelo método direto e indireto e evidenciar as movimentações havidas no caixa e seus equivalentes”.

Esta evidenciação deve dar-se por meio dos seguintes fluxos:

- ▶ Fluxo de Caixa das Atividades das Operações;
- ▶ Fluxo de Caixa das Atividades de Investimentos; e
- ▶ Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamentos.

Cada fluxo de caixa deve demonstrar os ingressos e os desembolsos correspondentes a sua atividade, como por exemplo, no fluxo de caixa das atividades de investimentos devem ser destacados todos os recursos diretamente relacionados às atividades de investimento, como aquisição e alienação de ativo não circulante.

Para elaboração desta demonstração devem ser utilizadas as informações das classes 1, 2 e 6 do plano de contas aplicado ao setor público.

<sup>6</sup> A estrutura completa da Demonstração das Variações Patrimoniais pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume V. (BRASIL, 2010b, p. 28-29).

<sup>7</sup> A estrutura completa das Demonstrações dos Fluxos de Caixa pode ser encontrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Volume V. (BRASIL, 2010b, p. 43-45).

## CONCLUSÃO

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público visa principalmente uniformizar as práticas contábeis a nível nacional, permitindo aos usuários informações consistentes e também confiáveis para a tomada de decisão.

O fortalecimento da contabilidade pública, inclusive para servir de instrumento de tomada de decisão está em nossas mãos, contadores e gestores públicos. O contador como responsável pela escrituração deve buscar conhecimento permanente, principalmente através de treinamentos e estudos. O gestor deve incentivar e permitir o aperfeiçoamento de todos os servidores envolvidos pelos registros contábeis, pelo controle orçamentário e financeiro, e por que não, dos demais setores que são fornecedores de informação para a contabilidade.

A efetiva implantação da “nova contabilidade pública” não é de responsabilidade exclusiva do contador, é muito mais uma mudança de gestão no controle das contas públicas, onde a responsabilidade deve ser de todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2010a.

BRASIL. **Portaria nº 751**, de 16 de dezembro de 2009. Aprova o volume V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e republica o volume IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, da 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao setor Público. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2010b.

BRASIL. **Resolução nº 1.133**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 23 maio 2010c.



# APOSENTADORIAS, PENSÕES E ADMISSÕES: INSTRUÇÕES NORMATIVAS N<sup>OS</sup> TC-07/08 E TC-08/10

**Reinaldo Gomes Ferreira**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Ainda se questiona a obrigatoriedade da remessa ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina dos documentos que dão suporte as concessões de aposentadorias e pensões, bem como os relativos à admissão de pessoal.

As dúvidas suscitadas requerem uma explanação sobre quem efetivamente deve se submeter à norma vigente, quais os documentos que devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas e, por fim, quais os documentos que devem permanecer nas unidades gestoras para o exame posterior da legalidade por meio de auditorias ou inspeção *in loco*.

As respostas a estas indagações encontram-se amparadas na Instrução Normativa n<sup>o</sup> TC-07/08, recentemente alterada pela Instrução Normativa n<sup>o</sup> TC-08/10, que dispõe sobre envio de documentos e informações necessários à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, pelo Tribunal, a qual veio substituir os arts. 75, 76, 77 e 78 da Resolução n<sup>o</sup> TC-16/94, que disciplinavam quais os documentos que deveriam instruir os processos de admissão, aposentadorias, reformas, transferências para reserva remunerada e pensões.

Considerando, portanto, a remanescente incerteza a respeito desta matéria, pretende-se mostrar no primeiro capítulo deste trabalho os principais objetivos da norma implantada. Em seguida, será esclarecido quem é o sujeito responsável pela remessa dos documentos exigidos pelo novo preceito normativo ao órgão fiscalizador.

No capítulo seguinte comenta-se acerca dos documentos que devem instruir os processos.

Tangente ao capítulo sexto discorre-se sobre quais os documentos que devem permanecer na unidade gestora para a posterior apreciação pelo Tribunal de Contas quando das auditorias.

No capítulo final, far-se-á comentários a respeito de alguns pontos relevantes, entre eles a exigência de novos documentos, como o parecer emitido pelo controle interno sobre os atos de pessoal, averbação de tempo de serviço/contribuição, tempo de carreira e prazos de remessa dos documentos.

## **1 OBJETIVO DA INSERÇÃO DA NOVA NORMA**

Com base em seu poder regulamentar, o Tribunal de Contas de Santa Catarina expediu nova norma sobre controle de atos de pessoal, consubstanciada na Instrução Normativa nº TC-07/08, alterada recentemente pela Instrução Normativa nº TC-08/10, que tem como escopo principal consolidar o envio correto de documentos e informações, nos prazos previstos, de atos de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva remunerada e pensão, bem como a disponibilização dos atos de admissão de pessoal, necessários à apreciação e registro pelo Tribunal de Contas Catarinense.

A eficácia da aplicabilidade do ordenamento vigente se dará no momento em que as incertezas de todos os envolvidos no processo se dissipam, em virtude não só da sua difusão, mas principalmente do entendimento generalizado dos destinatários sobre o que efetivamente a norma intenta.

Tem-se, portanto, um objetivo mútuo na relação do sujeito ativo que requer os documentos (Tribunal de Contas) e aqueles que devem encaminhá-los (jurisdicionados), ou seja, quem exige deve orientar e quem envia deve saber corretamente o que expedir.

O que o Tribunal de Contas Catarinense pretende atingir com a edição desta norma é otimizar, na relação com seus jurisdicionados, o envio de documentos e informações para realizar o controle externo com melhor eficiência e eficácia, contribuindo sobremaneira tanto para com as próprias Administrações Públicas, como para toda a sociedade, uma vez que a atuação desta natureza repercute diretamente na sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social.

## **2 A QUEM SE DESTINA ESTA NORMA?**

Pode-se resumir facilmente a indagação neste capítulo respondendo que todas as Administrações Públicas Estaduais e Municipais do Estado de Santa Catarina que promovem pagamentos de aposentadorias e pensões e que também realizam admissão de pessoal ficam convocadas a atentarem para as exigências capitaneadas pela Instrução Normativa nº TC-07/08.

Com relação às aposentadorias e pensões, pode-se afirmar que muito embora haja a faculdade aos entes federados de estarem vinculados ao regime geral de previdência social, estes, em efetuan-

do despesas com benefícios previdenciários desta natureza (aposentadorias e pensões), se submetem, obrigatoriamente, às regras desta instrução normativa.

No que concerne às admissões de pessoal, todos os atos que resultem no ingresso de servidores públicos, a exceção dos provimentos para cargos em comissão, realizados pelas Administrações Públicas, ficam sujeitos ao que estabelece este plexo normativo.

### **3 QUE ATOS DE PESSOAL SE SUBMETEM ÀS REGRAS DESTA NORMA?**

O envio de documentos e informações de atos de pessoal para fins de registro no Tribunal de Contas deve obedecer aos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº TC-07/08, que faz referência a atos de concessão de aposentadoria, pensão, transferência para reserva remunerada, reforma, alteração do fundamento legal do ato concessório e outros que o Tribunal entender necessários.

Merece destaque, neste capítulo, comentar sobre o que caracteriza alteração do fundamento legal do ato concessor do benefício e explicar, também, quais os demais atos que possa o Tribunal entender necessários, além dos já consagrados na instrução, para o efetivo registro.

A alteração do fundamento legal do ato concessor ocorre quando se modifica o ato originário em virtude de mudanças de vários fatores como, por exemplo: o tempo de serviço ou contribuição, implementação ou subtração de vantagens pecuniárias de caráter pessoal, percepção a posterior de direitos mais vantajosos.

Quanto aos demais atos que o Tribunal de Contas entender necessários, pode-se afirmar que são atos cuja natureza se enquadram como despesas de cunho previdenciário, a exemplo das pensões dos ex-combatentes e outras com características especiais.

### **4 QUAIS OS DOCUMENTOS QUE DEVEM SER REMETIDOS AO TRIBUNAL DE CONTAS?**

A Instrução Normativa nº TC-07/08, atualizada pela IN nº TC-08/10, em percuciente demonstração, dividiu os documentos e informações a serem enviados em quatro anexos, sendo o anexo I para as aposentadorias, o anexo II para as pensões, anexo III para as reformas, transferências para a reserva remunerada e o anexo IV para as admissões. Vale lembrar que o presente texto está adstrito à análise dos anexos I, II e IV, em razão de o ciclo de estudos se referir às Administrações Públicas Municipais.

Partindo do anexo I, que trata da aposentadoria, encontramos os documentos que devem instruir os respectivos processos de concessão desse tipo de benefício, que serão remetidos ao Tribunal para posterior apreciação da sua legalidade. Dentre eles, destacam-se:

O ato de aposentadoria. Preceitua a Instrução Normativa nº TC-07/08 que o ato de concessão de aposentadoria deve conter elementos mínimos que identifiquem a qualificação do servidor, como o nome, a matrícula, o cargo, a classe, nível, padrão ou referência em que se encontrava o servidor no momento do seu desligamento, assim como a lotação. Exige a norma, também, que o ato administrativo contenha a fundamentação legal, a data de sua publicação e outros dados que se mostrem necessários. Como exemplo desta exigência, pode-se citar a especificação da modalidade da aposentadoria, o valor dos proventos, a forma de reajustamento do benefício e a data de início dos efeitos da aposentadoria.

Cabe ressaltar que o ato de aposentadoria, quando for confeccionado na modalidade compulsória, deve obrigatoriamente especificar o início dos seus efeitos, qual seja, a data que o servidor completou a idade limite de permanência no serviço público (70 anos).

Para os casos de aposentadoria na modalidade voluntária, necessária se faz a presença do requerimento do servidor, expressando a sua vontade de aposentar-se sob tal modalidade. Reputa-se interessante conter no referido documento a regra jurídica pela qual o servidor pretende aposentar-se, pois cada regra tem sua especificidade no cálculo e posterior atualização dos proventos<sup>1</sup>.

No que concerne às aposentadorias na modalidade por invalidez, a instrução normativa aborda a imprescindibilidade da existência de laudo médico oficial circunstanciado, enfocando que tal documento deve conter o histórico do estado de saúde do servidor, a identificação do nome e/ou código internacional da moléstia (CID), e a identificação se a invalidez foi ou não decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei. Este último dado é extremamente salutar para que a unidade gestora possa evidenciar e caracterizar se o servidor faz jus ao recebimento de proventos de forma integral ou proporcional.

Para os casos de aposentadoria por invalidez com proventos integrais, quando o nome da moléstia e/ou o número do CID informado no laudo médico não corresponde exatamente com um dos nomes das doenças elencadas na legislação<sup>2</sup> que autoriza o pagamento de proventos integrais, deve o documento médico fazer a respectiva especificação e correlação da moléstia do servidor com aquela constante da lei. Exemplifica-se: A) Servidor aposentado por invalidez integral, portador de cardiopatia isquêmica. O laudo médico deve especificar se este tipo de cardiopatia se enquadra no conceito de cardiopatia grave. B) Servidor aposentado com quadro clínico de depressão, com alterações e transtornos comportamentais. O laudo médico deve especificar se a patologia se enquadra no conceito de alienação mental. Este procedimento se justifica pelo fato de que a junta médica é o órgão que detém

<sup>1</sup> Compete ao órgão previdenciário efetuar a revisão de cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor à vista de equívoco ocorrido à época da apresentação de documentos quando do requerimento para efetivação da aposentação, devendo remetê-la ao Tribunal de Contas, na forma da Instrução Normativa nº TC-07/08. (SANTA CATARINA, 2010a).

<sup>2</sup> Quando o município possuir Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e norma local regulamentando as doenças graves, contagiosas e incuráveis, que dão direito à aposentadoria por invalidez (art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal), não deverá ser aplicada a Portaria Interministerial MPAS/MS nº 2.998/01. Com base no § 12 do art. 40 da Constituição Federal, na falta de legislação local, é assegurado ao servidor público a aplicação subsidiária da Portaria Interministerial MPAS/MS nº 2.998/01. (SANTA CATARINA, 2010b).

o conhecimento técnico, a competência para fazer esta identificação e correlação das patologias com a legislação respectiva.

Nas hipóteses de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de serviço ou moléstia profissional, mister a confecção do processo administrativo que comprove o sinistro ou a patologia profissional.

Relevante, também, estar demonstrado nos laudos médicos, a incapacidade laboral definitiva e total do servidor para o serviço público em geral, caracterizando-se, pois, a inviabilidade de sua readaptação em outra função ou cargo.

Inseridos neste anexo I da Instrução ainda encontram-se documentos imprescindíveis como: as informações relativas a dados pessoais e funcionais do servidor, o histórico da vida funcional, declaração do servidor se acumula ou não cargo, emprego ou função ou se recebe proventos de outra aposentadoria e documento hábil que comprove a idade do servidor, como registro de identidade civil, cadastro de pessoa física, dentre outros.

Interessante destacar também que para as aposentadorias concedidas em cumprimento de decisão judicial, há a necessidade da fotocópia da sentença judicial.

Outros documentos exigidos pela Instrução Normativa nº TC-07/08, que impõem serem destacados para os casos de aposentadoria, são as certidões originais relativas ao tempo de serviço/contribuição do servidor, sejam estas oriundas da esfera federal, distrital, estadual ou municipal. Cabe lembrar que as certidões devem observar as normas da Portaria nº 154/08, do Ministério da Previdência e Assistência Social e devem estar acompanhadas do correspondente processo de averbação. No caso de cômputo de tempo de serviço/contribuição do servidor junto à iniciativa privada, averbado para fins de aposentadoria, faz-se necessária a remessa da certidão original do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

De igual modo, é imprescindível a elaboração de demonstrativos de tempo de serviço/contribuição do servidor, especificando o tempo exercido em cada regime de previdência, a cada ente federado, o prestado à iniciativa privada, eventuais tempos fictícios adquiridos, período adicional de pedágio, nos casos em que a modalidade de aposentadoria assim exigir, tempo de serviço apurado até 16/12/1998 e tempo de contribuição detectado até 31/12/2003, para os casos de aposentadoria na regra do direito adquirido, assim como tempo posterior a essas datas, pois todas estas informações servem de subsídio para a exata apuração do tempo de labor, do tempo de efetiva contribuição, com todas as suas características, podendo-se verificar o limite da contagem de tempo da unidade gestora para cada regra e modalidade de aposentadoria.

Certidão de tempo de carreira e tempo de exercício no cargo efetivo em que ocorreu a aposentadoria do servidor são documentos inerentes às aposentadorias voluntárias, sejam as amparadas na regra permanente do art. 40, § 1º, III, “a” e “b” da Constituição Federal, na regra de direito adquirido (art. 3º da EC nº 41/03), nas regras de transição do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/03 e art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05.

Nos casos específicos de aposentadoria especial de professor não se pode olvidar de consignar o período de tempo de efetivo exercício nas funções do magistério. Importa observar que quando da edição da Instrução Normativa nº TC-07/08 foi apostado no texto original somente a expressão “sala de aula”, entretanto, considerando a Lei nº 11.301/06, há que se interpretar este item inserindo no conceito de funções do magistério, além do exercício da docência, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que exercidos por servidores ocupantes do cargo de professor e em estabelecimentos de ensino básico.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina no julgamento do Processo nº CON- 09/00616830, Decisão nº 341/10 (SANTA CATARINA, 2010c), manifestou o seguinte entendimento quanto a cargos técnicos e científicos, da seguinte forma:

[...] As funções de magistério a que alude os arts. 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, para fins de concessão de aposentadoria especial, englobam não só o trabalho em sala de aula, mas também e tão-somente as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que exercidos em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação.

Adentrando nos documentos pertinentes à comprovação da regularidade dos proventos de aposentadoria, é fundamental para que se possa aferir a sua legalidade, a remessa dos comprovantes de pagamentos relativos à última remuneração percebida na ativa e o primeiro pagamento na inatividade. Vale lembrar que nos casos em que estes comprovantes não representarem o valor total da remuneração mensal ou do provento, por ter a aposentadoria sido concedida em meados do mês, o ideal é que a unidade gestora remeta em conjunto o comprovante anterior ou subsequente ao mês, demonstrando o valor inteiro da remuneração ou provento que fazia jus o servidor.

A memória de cálculo dos proventos é também um documento de extrema importância, pois se constitui no demonstrativo analítico de cada verba que compõe a remuneração do servidor. Desse modo, o referido documento deve especificar o vencimento-base do servidor previsto na lei, bem como todos os adicionais, gratificações e demais vantagens pecuniárias que faz jus o servidor. Ao discriminar esses valores, deve-se precipuamente indicar a legislação que autoriza a concessão e incorporação, inclusive com os seus respectivos percentuais. Consequentemente, o valor total dos proventos deve sempre estar consignado na memória de cálculo. Nas hipóteses de aposentadoria proporcional, há um detalhe: a indicação do fator de proporcionalidade empregado para apurar os proventos deve estar explicitada.

Documentos comprobatórios e/ou demonstrativo de cálculo da percepção de gratificações e adicionais incorporáveis na forma da lei, para fins de aposentadoria. Referida documentação é toda aquela que confere suporte e comprova efetivamente o direito do servidor perceber a incorporação de gratificações e adicionais especificados em lei. Exemplifica-se: A) Servidor aposentado com direito

de incorporação de receber valor referente ao exercício de cargo comissionado. Lei previa o direito de agregação de 20% a cada ano, da diferença entre o cargo comissionado e o efetivo. Documentos comprobatórios: Portarias de nomeação e exoneração no cargo comissionado, fichas financeiras ou contracheques demonstrando os valores percebidos a título do cargo em comissão. Demonstrativo de cálculo: apuração da diferença dos valores recebidos no cargo comissionado e o valor do cargo efetivo, bem como cálculo do percentual de 20% agregado por ano trabalhado.

Arrematando os documentos constantes do anexo I, referente à aposentadoria, ainda pertinentes aos proventos, verificam-se documentos específicos para os casos de aposentadoria cujo cálculo é realizado com base no art. 40, §§ 3º e 17 da Constituição Federal (redação conferida pela EC nº 41/03). Para essas aposentadorias, torna-se essencial a remessa da relação das remunerações de contribuição consideradas no cálculo dos proventos, a partir de julho de 1994, ou do início da fase de contribuição, se posterior a esta data; planilha constando o cálculo da média aritmética simples das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações de contribuição nos termos da Lei nº 10.887/04 (federal) e documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência nos quais o servidor este vinculado ou outro documento público, constando a discriminação das remunerações de contribuição por competência.

Delineado, portanto, o anexo da aposentadoria, avança-se, neste momento, para o anexo II da Instrução Normativa nº TC-07/08, que trata do benefício da pensão por morte. Os documentos básicos que devem instruir os respectivos processos de concessão de pensão, que serão remetidos ao Tribunal para posterior apreciação da sua legalidade, traduzem-se a seguir.

Ato de concessão da pensão. Este ato administrativo deve conter elementos mínimos que informem a qualificação do servidor, como o nome, a matrícula, o cargo, a lotação, a classe, nível, padrão ou referência que se encontrava o servidor no momento do seu falecimento. Exige a Instrução Normativa, também, que o ato de pensão contenha a fundamentação legal, a comprovação de publicação do ato concessório de pensão, o nome de todos os beneficiários e outros dados que se mostrem necessários. Como exemplo desta exigência pode-se citar se o servidor era ativo ou inativo quando da data do óbito, o valor da pensão, a forma de reajustamento do benefício e a data de início dos seus efeitos.

No caso de a pensão ser concedida em cumprimento de ordem judicial, necessária se faz a fotocópia da sentença judicial reconhecendo o direito à percepção do benefício pelos pensionistas.

A Instrução Normativa nº TC-07/08 também destaca a necessidade da remessa da certidão de óbito para os casos de concessão de pensão. Já para os casos de pensão concedida em virtude de morte presumida, deve o respectivo processo conter a declaração judicial de ausente do servidor.

Destaca-se como novidade inserida pela Instrução Normativa nº TC-07/08, a exigência da declaração da unidade gestora se o servidor estava na ativa ou aposentado na data de seu óbito. Observa-se que alguns atos de pensão já fazem constar tal informação no próprio ato administrativo.

No caso de servidor já aposentado, a fotocópia do ato de aposentadoria se traduz como documento comprobatório. Interessante ressaltar que muitas unidades gestoras, nos casos de servidor já aposentado, anexam no processo de pensão a decisão do Tribunal de Contas que homologa o ato de aposentadoria do servidor.

O histórico da vida funcional do servidor também é documento exigido pela Instrução Normativa para os casos de concessão de pensão, assim como as informações relativas a dados pessoais e funcionais do servidor.

De igual importância são os documentos relativos aos beneficiários, como: prova hábil da condição de titulares da pensão, na forma prescrita na legislação aplicável, requerimento de habilitação, fotocópia da carteira de identidade, CPF e endereço.

No que concerne aos documentos relativos à comprovação do valor do benefício da pensão, destacam-se o comprovante de pagamento da última remuneração ou provento, conforme o caso, percebido pelo servidor, e os comprovantes de pagamento do primeiro pagamento da pensão em nome dos beneficiários. Impõe frisar, como já mencionado no item anterior das aposentadorias, que estes comprovantes devem representar o valor inteiro da remuneração ou provento do servidor e o valor da pensão, visto que o benefício previdenciário pode ser concedido em meados do mês.

A memória de cálculo da pensão constitui também um documento de extrema importância, pois se constitui no demonstrativo analítico de cada verba que compõe a remuneração ou o provento percebido pelo servidor. Desse modo, o referido documento deve especificar o valor da última remuneração/provento percebido pelo servidor, bem como todos os adicionais, gratificações e demais vantagens pecuniárias a que faz jus o servidor. Ao discriminar esses valores, deve-se precipuamente indicar a legislação que autoriza a concessão e incorporação, inclusive com os seus respectivos percentuais. Conseqüentemente, o valor total da pensão deve sempre estar consignado na memória de cálculo. Para os casos em que o falecimento do servidor ocorrer a partir de 20/02/2004, é necessário o detalhamento do cálculo da pensão em conformidade com o que prevê o art. 2º da Lei nº 10.887/04.

## **5 QUAIS OS DOCUMENTOS QUE DEVEM PERMANECER NA UNIDADE GESTORA PARA PORTERIOR APRECIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Todos os atos admissionais, em especial os atos de provimentos para cargos efetivos, bem como as contratações por prazo determinado, devem permanecer nas unidades gestoras, acompanhados pelos documentos albergados no anexo IV da Instrução Normativa em comento, à disposição do Tribunal de Contas, consentâneo ao art. 7º desta norma.



Relacionam-se os documentos referentes ao ato de admissão em conformidade com o anexo IV:

- 1 – ato de admissão;
- 2 – data de publicação do ato de nomeação, conforme legislação pertinente;
- 3 – existência de cargo/emprego criado por lei;
- 4 – regime jurídico;
- 5 – laudo de inspeção de saúde, procedida por órgão médico oficial, salvo quando se tratar de servidor público em efetivo exercício;
- 6 – termo de posse;
- 7 – comprovação relativa a:
  - a) nacionalidade brasileira;
  - b) gozo dos direitos políticos (cópia do título de eleitor);
  - c) quitação com as obrigações militares, quando for o caso;
  - d) quitação com as obrigações eleitorais (comprovante de votação ou certidão de quitação da Justiça Eleitoral);
  - e) idade mínima de 18 anos;
  - f) habilitação exigida no edital;
- 8 – prova de cumprimento dos demais requisitos exigidos no edital de concurso público;
- 9 – informação concernente aos dados pessoais como: nome, sexo, CPF, número do registro ou matrícula, cargo/função, classe, nível, padrão e referência de vencimento, lotação, data do efetivo exercício e nº do PIS/PASEP, se houver;
- 10 – fotocópia do registro do contrato na carteira profissional, quando se tratar de pessoal celetista;
- 11 – declaração de não-acumulação ilegal de cargo, função, emprego ou percepção de proventos, fornecida pelo candidato;
- 12 – no caso de acumulação legal de cargos, função, emprego ou percepção de proventos, informar o cargo, o órgão ao qual pertence e a carga horária;
- 13 – declaração de ter sofrido ou não, no exercício de função pública, penalidades disciplinares, conforme legislação aplicável;
- 14 – endereço;
- 15 – declaração de bens;
- 16 – parecer emitido pelo controle interno sobre a legalidade da admissão;
- 17 – Nota de Conferência.

Importa esclarecer que os documentos relativos à admissão, acima elencados, devem integrar as pastas individuais dos servidores admitidos, as quais deverão ser disponibilizadas ao Tribunal de Contas quando da auditoria *in loco*.

Há que se ter em mente que para as contratações por prazo determinado aplica-se, no que couber, o que é aplicado ao servidor efetivo, ressaltando que a contratação em caráter temporário é exceção à regra do concurso público.

Destaca-se a importância do parecer do controle interno também para as admissões, tanto em caráter efetivo quanto temporário. Ao emitir o parecer, o controlador interno estará atestando a regularidade das admissões, e conseqüentemente, assumindo responsabilidade perante o controle externo.

## 6 PONTOS RELEVANTES

Como prática observada, toda regra recém-criada gera incerteza, em especial por parte de quem deve adotá-la. Tal hesitação é consequência de inúmeras interpretações a que está sujeito o destinatário, e, em sendo assim, nada mais louvável do que a explicação por quem cria, expede e publica a norma.

Com essa preocupação, faz-se necessário pinçar alguns pontos da instrução normativa que foram considerados como novidade, pois até então não eram exigidos pela Resolução nº TC-16/94, e que merecem mais esclarecimentos como, por exemplo, o parecer do controle interno, as averbações de tempo de serviço/contribuição, tempo de carreira e o prazo de remessa dos documentos e informações.

Passa-se, então, a comentá-los.

### 6.1 PARECER DO CONTROLE INTERNO

A Instrução Normativa em análise faz menção ao parecer do controle interno, notadamente, em dois de seus artigos. No art. 2º, reforça a ideia de que os atos de pessoal só poderão ser encaminhados ao órgão de controle externo após serem submetidos ao crivo do controle interno. No art. 8º, ressalta a importância do parecer do controle interno como peça fundamental a ser encaminhado ao Tribunal de Contas.

Torna-se notória a importância do parecer do controle interno nos atos de pessoal, pois se trata de um controle *interna corporis* eminentemente concomitante com as manifestações da Administração Pública. Revela-se como um controle preliminar à disposição do controle externo.

Embora se saiba que o controle interno deve atuar efetivamente em todos os atos manifestados pela Administração Pública, entende este Tribunal que a expressão do controle interno nos atos de pessoal é *condition sine qua non* para o devido registro.

Nesse sentido, há que existir um parecer sobre a legalidade da concessão do ato emitido com a devida opinião e chancela do controlador interno.

## 6.2 AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO

O processo de averbação é outra novidade trazida pela recente regra. Trata-se, portanto, de registro e aproveitamento do tempo de serviço/contribuição prestado a outros órgãos ou entidades públicas ou privadas.

Na definição evocada por Livia de Andrade Lopes (2010), averbação “consiste em anotar no dossiê do servidor a informação trazida por meio de certidão, advinda de outro órgão ou entidade”.

O processo se efetiva quando o servidor, através de requerimento e de posse da certidão original, que foi expedida por outro órgão ou entidade, solicita a averbação ao setor responsável, que diante de parecer confere ou não o assentamento na ficha funcional do servidor. Após o devido exame é expedido ato administrativo que será tornado público dando notoriedade à averbação daquele tempo de serviço/contribuição na vida funcional do servidor.

Este processo deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas junto aos demais documentos exigidos pela Instrução Normativa nº TC-07/08.

É interessante notar, porém, que são procedimentos dignos de apreço que devem ser tratados com grande seriedade uma vez que repercutem economicamente no campo previdenciário.

## 6.3 TEMPO DE CARREIRA

Hely Lopes Meirelles (2009, p. 423) define carreira como sendo “o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares que a integram, mediante provimento originário”.

Este requisito tem caráter transitório, e encontra respaldo apenas nos art. 6º da EC nº 41/03 e art. 3º da EC nº 47/05.

Para elucidação deste termo, convém citar a Orientação Normativa nº 03/04, da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, onde no parágrafo único do art. 2º, considera como tempo de carreira o tempo cumprido em cargo, emprego ou função de natureza não efetiva até 16 de dezembro de 1998. Este dispositivo está em consonância com o art. 58, da mesma norma, o qual determina que na hipótese de o cargo efetivo em que se der a aposentadoria não estar inserido em plano de carreira, o requisito de 10 (dez) anos de carreira, deverá ser cumprido no último cargo efetivo.

## 6.4 PRAZOS DE REMESSA

Trata-se, com efeito, de assunto de extraordinária importância dentro da matéria em exame, pois a Instrução Normativa nº TC-07/08 introduziu prazo para remessa de documentos e informações ao Tribunal de Contas, pois até então não havia previsão legal de lapso de tempo.

Infere-se que o prazo da remessa necessária, segundo preceitua o parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa nº TC-07/08, com a nova redação da Instrução Normativa nº TC-08/10, é de até 90 (noventa) dias contados da data da publicação do respectivo ato.

O prazo constante no texto original era de 60 (sessenta) dias, e devido às incessantes reclamações foi dilatado para 90 (noventa) dias.

É premente chamar a atenção para o que dispõe o art. 13 da mesma norma, que impõe aos destinatários remeterem até o dia 30 (trinta) de junho de 2010, todos os atos de concessões de aposentadorias e pensões expedidos antes da publicação da Instrução Normativa nº TC-07/08 (redação dada pela Instrução Normativa nº TC-08/10), qual seja, 25/02/2010.

Destarte, o não cumprimento deste dispositivo repercutirá em sanções previstas na Lei Complementar nº 202/00, aos responsáveis pela remessa, segundo prevê o parágrafo único do art. 13 da Instrução Normativa nº TC-07/08.

É de excepcional importância à observação da data final, constante desta norma, para a remessa de documentos ao Tribunal de Contas de Santa Catarina.

## CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas pode dispor validamente sobre as matérias reservadas a sua competência, e em sendo assim, configurando-se premente a necessidade de editar norma sobre o envio de documentos e informações necessárias a apreciação de atos relacionados à pessoal, publicou a Instrução Normativa nº TC-07/08, que foi alterada recentemente pela Instrução Normativa nº TC-08/10.

A matéria traz novidades com relação aos documentos e informações que eram solicitados anteriormente pela Resolução nº TC-16/94, com destaque ao parecer do controle interno, processo de averbação e prazos para a remessa de documentos e informações necessárias ao exame da legalidade.

A norma recente emprestou maior disciplina e rigor à matéria, pois outro ponto preponderante é o estabelecimento da data final para a remessa dos atos de concessão de aposentadoria e pensão concedida até 22/02/2010, que está adstrito ao dia 30 de junho de 2010, sujeitando os responsáveis pela remessa cominações legais caso haja atrasos.

Consolida-se, portanto, a presente instrução como plexo normativo que regulamenta as relações entre o controle externo e as unidades gestoras responsáveis pelos atos de pessoal.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Livia Lopes. **Averbação de tempo de contribuição das certidões emitidas pelos diversos regimes de previdência**. Nota Jurídica nº 002/06. Disponível em: <<http://www.agendaassessoria.com.br>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.301**, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de maio de 2006. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 16 maio 2010.

BRASIL. **Orientação Normativa nº 03**, de 13 de agosto de 2004. Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social. Disponível em: <[www.81.dataprev.gov.br](http://www.81.dataprev.gov.br)>. Acesso em: 16 maio 2010.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 154**, de 15 de Maio de 2008: Disciplina procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos Regimes Próprios de Previdência Social. Publicada no DOU em 16/05/2008.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-07**, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre envio de documentos e informações necessários à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, pelo Tribunal de Contas do Estado. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-08**, de 22 de fevereiro de 2010. Altera a Instrução Normativa nº TC-07/08 que dispõe sobre envio de documentos e informações necessários à apreciação e registro de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, pelo Tribunal de Contas do Estado. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-09/00349883**. Decisão nº 4.435/09. Prejulgado nº 2032. Parecer COG nº 445/09. Relator: Herneus De Nadal. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em 16 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-08/00049462**. Decisão nº 751/08. Prejulgado nº 1945. Parecer COG nº 64/08. Relator: Luiz Roberto Herbst. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 16 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-09/00616830**. Decisão nº 341/10. Prejulgado nº 2036. Parecer COG nº 750/09. Relator: Luiz Roberto Herbst. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 16 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-16/94**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-16-1994.PDF>>. Acesso em: 27 maio 2010.



# RESPONSABILIDADE POR ATOS DE GESTÃO: CASOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO DE DÉBITO E MULTAS

**Anne Cristhine Brasil Costa**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

**Caroline de Souza**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se da análise de temas específicos sobre atos de pessoal que ensejaram a responsabilização do gestor público perante esta Corte de Contas.

A metodologia utilizada para o texto emprega o uso de perguntas e respostas para cada um dos temas abordados, trazendo ainda as situações irregulares já apuradas pelo Tribunal de Contas em casos concretos.

O objetivo é auxiliar o agente público na correta aplicação do dinheiro público, mediante escritas práticas administrativas.

## 1 DIÁRIAS

### 1.1 QUAIS OS DOCUMENTOS QUE DEVEM COMPOR A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS NO ÂMBITO MUNICIPAL?

Inicialmente convém esclarecer que as regras relativas à prestação de contas de recursos antecipados se inserem na competência legislativa municipal. No entanto, além da norma local, ou na ausência dela, é de se observar o que dispõe a Resolução nº TC-16/94.

Segundo o art. 62 da referida Resolução, a prestação de contas de diárias deve conter:

a) roteiro da viagem que identificará o servidor designado, o local, dias, horários e a finalidade do deslocamento, o meio de transporte utilizado, a quantidade e valor das diárias, a quitação do credor

das diárias, e a identificação da autoridade concedente da viagem. No caso de uso de veículo particular ou de transporte aéreo, o inciso III do art. 62 da Resolução nº TC-16/94 exige ainda a justificativa do ordenador da despesa;

b) documentos que comprovem a efetiva realização da viagem, tais como: ordem de tráfego, bilhete de passagem, relatório, ata de presença, nota fiscal ou outros documentos.

Para se comprovar a efetiva realização da viagem não se exige a apresentação de todo o rol dos documentos previstos no inciso II do art. 62 da Resolução nº TC-16/94, eles são exemplificativos. Tal entendimento é objeto do Prejulgado nº 0186 (SANTA CATARINA, 2009, p.75).

No entanto, o documento que for juntado ao processo de prestação de contas de diárias deve comprovar a participação no evento, legitimando a finalidade do deslocamento. Esse foi o entendimento exarado pelo Relator nos autos do Processo nº TCE 05/00501688 (SANTA CATARINA, 2010a):

Todavia, compulsando-se os autos, verifica-se que a documentação acostada aos mesmos, tais como certificados, notas fiscais, relatórios de viagem, entre outros, permite inferir que os deslocamentos dos servidores e agentes políticos que ensejaram as notas de empenho analisadas de fato ocorreram, não havendo a comprovação de que a finalidade dos mesmos não tenha sido satisfeita, ao passo que diversas são as informações e arcabouço documental que demonstram a legitimidade dos atos praticados (fls. 22-121), ainda que não esgotado o rol de documentos dispostos no art. 62 da Resolução nº 16/94 deste Tribunal.

### **1.1.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

- ▶ SPC 04/05380526 (Acórdão nº 1.285/07): imputação de débito por ausência de apresentação de comprovantes da participação do servidor na reunião objeto da viagem, não obstante ter sido juntada na prestação de contas a ordem de tráfego (SANTA CATARINA, 2010b).
- ▶ TCE 05/04275208 (Acórdão nº 0009/09): imputação de débito por ausência de documentos que comprovassem a efetiva realização da viagem, não obstante ter sido apresentada a ordem de tráfego. Eis o trecho do voto do Relator (SANTA CATARINA, 2010c):

Com efeito, no que pertine às notas de empenho do exercício de 2004, compulsando os autos, constatei que, com exceção da nota nº 157, as demais estão corroboradas tão-só pelo Recibo de Viagem, ou seja, pelo documento autorizador da viagem, que descreve o período do deslocamento, o lugar, a quantia de diárias pagas, algumas com valores repassados para subsidiar os gastos com combustível, o motivo da viagem e a assinatura do requerente e do Presidente da Câmara e/ou do tesoureiro. No entanto, isso não significa que a viagem tenha ocorrido, já que não foram apresentadas notas fiscais, recibos, relatório da viagem ou outro documento análogo que pudesse atestar, efetivamente, o deslocamento do Vereador.



► TCE 04/04674143 (Acórdão nº 1.143/09): imputação de débito por ausência de comprovação da presença do servidor em local diferente da sede de seu município. Eis o trecho do Relatório Técnico nº 2.929/07, exarado naqueles autos (SANTA CATARINA, 2010d):

Contudo, em análise à documentação apresentada pela Câmara Municipal, verifica-se que nenhuma das notas fiscais refere-se à cidade de destino, ou seja, Florianópolis. Além do mais, em todos os roteiros de viagem o horário de partida se dá entre seis e sete horas da manhã e o retorno entre oito e nove horas da noite, totalizando, em média, treze horas por dia de viagem. Nota-se, estranhamente, que os servidores da Câmara estiveram ausentes durante treze horas seguidas da sede de seu município e uma nota fiscal de alimentação, apenas, é apresentada por dia de viagem, para fins de liquidação de despesa.

Não bastassem as incongruências acima, algumas notas fiscais (fls. 309, 313, e 317 dos autos) discriminam uma parada para almoço na região de Laguna ou Paulo Lopes. Note-se que tais municípios distam a apenas 130 quilômetros do Município de Treviso. Note-se, também, que consta nos roteiros de viagem que as partidas da sede da Câmara Municipal nunca aconteceram depois das sete e meia da manhã. Assim, pode-se concluir que os servidores e vereadores de Treviso, nas viagens em questão, almoçaram antes das nove horas da manhã, o que causa estranheza. Tal constatação é corroborada pelo fato de que nenhuma outra nota fiscal referente à alimentação, no mesmo dia, é apresentada.

Assim sendo, conforme determina a Resolução nº TC-16/94, não só as notas fiscais são documentos comprobatórios da efetiva realização da viagem, mas também, relatórios de atividades, atas de reuniões ou outros documentos que evidenciem a presença do servidor em local diferente da sede de seu município. Não se pode, por óbvio, aceitar documentos fiscais que deixem dúvidas quanto à presença do servidor público na cidade de destino consignada nos roteiros de viagem, sob pena de ferir-se os princípios constitucionais da moralidade e da finalidade.

## **2 CONTRATAÇÃO DE CONTADOR E ADVOGADO PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

### **2.1 AS CÂMARAS MUNICIPAIS PODEM DECIDIR PELA NÃO CRIAÇÃO DOS CARGOS EFETIVOS DE CONTADOR E DE ADVOGADO, REALIZANDO AS CONTRATAÇÕES DE ACORDO COM A DEMANDA DOS RESPECTIVOS SERVIÇOS?**

Conforme os Prejulgados nºs 1911 (SANTA CATARINA, 2010e) e 1939 (SANTA CATARINA, 2010f), as funções de contabilidade e advocacia são consideradas típicas e permanentes da Administração Pública. Assim, regra geral, recomenda-se a criação dos cargos efetivos de contador e de advo-

gado no quadro de pessoal da Câmara Municipal, a serem preenchidos por meio de concurso público. No entanto, é possível se decidir, considerando a demanda dos serviços contábeis e jurídicos, as cargas horárias necessárias para a sua execução. Pode-se estabelecer para cada um deles o total de 10, 20, 30 ou 40 horas semanais. As remunerações a serem fixadas devem ser proporcionais às cargas horárias efetivamente cumpridas.

No entanto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina aceita que nas Câmaras Municipais com pouca demanda de serviços contábeis eles sejam executados pelo contador da Prefeitura ou outro servidor efetivo do quadro de pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo, ou da administração indireta, mediante atribuição específica da responsabilidade e concessão de gratificação criada por lei municipal, a ser paga pelo órgão que utilizar os serviços do servidor. Exige-se formação em contabilidade e regular inscrição no Conselho Regional de Contabilidade. É o que dispõe o Prejulgado nº 1939 (SANTA CATARINA, 2010f).

Convém ressaltar que nos termos do Prejulgado nº 1277 (SANTA CATARINA, 2010g) o contador da Prefeitura não pode se responsabilizar pela contabilidade da Câmara, em face da vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal) e independência dos Poderes.

### **2.1.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

► PCA 03/00316992 (Acórdão nº 432/08): julgamento irregular de contas com aplicação de multa ao Presidente da Câmara em razão da contratação de assessoria técnica contábil sem concurso público. Eis o teor do referido Acórdão (SANTA CATARINA, 2010h):

6.2. Aplicar ao Sr. [...] — acima qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...]:

6.2.3. R\$ [...], pela contratação de Assessoria Técnica na área Contábil, no valor de R\$ 5.400,00, sendo que, por se tratar de uma função de controle na estrutura administrativa da Prefeitura, bem como de atividade de caráter permanente, deveria ser ocupado por servidor efetivado por concurso público, conforme dispõe art. 37, II, da Constituição Federal.

► PCA 06/00093905 (Acórdão nº 548/08): julgamento irregular de contas com aplicação de multa ao Presidente da Câmara em razão da contratação de assessoria jurídica sem concurso público. Eis o teor do referido Acórdão (SANTA CATARINA, 2010i):

6.2. Aplicar ao Sr. [...] — Presidente da Câmara de Vereadores de [...], CPF nº [...], multa prevista no art. 69 da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 108, parágrafo único, do Regimento Interno, no valor de R\$ [...], em face da realização de despesas no montante de R\$ 29.166,00 com a contratação de serviços jurídicos, sem a observância das determinações contidas no art. 37, II, da Constituição Federal [...].

## 2.2 COMO SE PROCEDER NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DOS CARGOS DE CONTADOR E DE ADVOGADO NO QUADRO DE PESSOAL DO ÓRGÃO, OU AINDA QUANDO OS CARGOS EXISTENTES ESTÃO VAGOS OU NÃO HOUVE INTERESSADOS NO CONCURSO?

Nos casos acima descritos, admite-se, até a sua criação ou o seu provimento, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, autorizada por lei municipal específica, que discipline o número de vagas, as condições da seleção, da contratação, direitos e deveres, carga horária, prazo da contratação e remuneração compatível com a jornada de trabalho e o mercado regional, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. Conforme dispõem os Prejulgados nºs 1911 (SANTA CATARINA, 2010e) e 1939 (SANTA CATARINA, 2010f).

Convém ressaltar que na hipótese de não existirem interessados em participar do concurso público, o fato deve estar devidamente comprovado nos autos, demonstrando principalmente a publicidade do certame.

### 2.2.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:

▮ REC 07/00564632 (Acórdão nº 410/08): recurso não provido, mantendo-se a multa aplicada ao Presidente da Câmara no Processo nº PCA 06/00095355 em razão da contratação de assessoria jurídica e legislativa mediante contrato de prestação de serviço, precedido de licitação. Eis o teor do Parecer COG nº 832/07 que foi acolhido pelo Relator em seu voto, no citado recurso (SANTA CATARINA, 2010j, grifo do autor):

A contratação temporária é admitida **excepcionalmente**, durante situação transitória de vacância ou durante o período de criação e provimento do cargo por concurso público.

**Todavia, não se vislumbra, in casu, a excepcionalidade.** O Parecer nº 3.938/07, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fls. 90-95), informa que **a assessoria terceirizada foi prestada não apenas ao longo do ano de 2005, mas também durante o exercício de 2004** (conforme demonstram os autos do PCA nº 05/03917478).

Embora sob a égide da administração anterior, as contratações havidas no exercício de 2004 caracterizam a perpetuação de uma situação de irregularidade, afastando a alegação da excepcionalidade das terceirizações em 2005.

Da mesma forma, não há qualquer indicação de tramitação contemporânea de projeto de lei, ou de qualquer outra diligência, para a criação do respectivo cargo. A Lei Municipal nº 1.187/06 — que tratou do quadro permanente de pessoal do Poder Legislativo — foi publicada apenas em 05/05/2006, vale dizer, em período posterior às terceirizações aqui apontadas como irregulares (fls. 71-74).

- REC 07/00314105 (Acórdão nº 2.044/07): recurso não provido, mantendo-se a multa aplicada ao Presidente da Câmara no Processo nº PCA 04/01308600 em razão da contratação de contador e advogado mediante contratos de prestação de serviços. Eis o teor do Parecer COG nº 457/07 que foi acolhido pelo Relator em seu voto, no citado recurso (SANTA CATARINA, 2010k, grifo do autor):

O próprio recorrente afirma que a opção pela contratação se deu diante da economia que a medida representaria para a Câmara (fl. 2 dos presentes autos).

O serviço contábil é imprescindível para a Administração Pública, não apenas pelo caráter permanente que possui, mas também pelas consequências que implica: **a emissão de atos administrativos**. É por meio dessa atividade que são emitidas informações indispensáveis ao **gerenciamento da coisa pública** e também ao **controle interno**, auxiliando no controle externo exercido por este Tribunal de Contas. Assim, o serviço de contabilidade exige qualificação adequada do profissional e, principalmente, continuidade, a fim de que se possa conferir segurança aos trabalhos.

[...]

No caso dos autos, admitir-se-ia a promoção de licitação para contratação por determinado tempo — **desde que excepcionalmente** — até que fosse concluída a criação do cargo público de contador e a respectiva seleção por concurso público.

**Todavia, não se vislumbra a excepcionalidade. A assessoria terceirizada foi prestada durante todo o ano de 2003. Ademais, note-se que, nos autos do PCA nº 03/00291809, relativo às contas de 2002, o Acórdão nº 806/07 já havia expedido recomendação à Câmara Municipal de Meleiro para a adoção de providências no sentido de criação de cargo de contador, para provimento mediante concurso público. Contudo, a situação irregular perdurou durante todo o ano de 2003.**

De outra banda, não procede à alegação de que a contratação direta de contador, sem a realização de concurso público, atendeu aos princípios da economicidade e do interesse público.

**Ainda que existente eventual economia para os cofres públicos, tais ganhos não poderiam justificar o desrespeito ao princípio constitucional da legalidade.**

- REC 07/00532277 (Acórdão nº 978/08): recurso parcialmente provido, mantendo-se a multa aplicada ao Presidente da Câmara no Processo nº AOR 05/00518904 em razão da contratação de contador mediante licitação por ausência de interessados no concurso público realizado para o preenchimento do cargo previsto no quadro de pessoal daquele Poder. O Tribunal Pleno entendeu que a publicidade do certame foi deficiente, caracterizando que a contratação se deu por burla ao concurso público, em afronta ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. Eis os termos do Relatório Técnico nº 532/07, exarado nos autos principais (SANTA CATARINA, 2010l, grifo do autor):

Por seu turno, sustentou o responsável que o Poder Legislativo de [...] tem dificuldades em cumprir decisões deste Tribunal devido a “*realidades geográficas, funcionais e de disponibilidade de profissionais*”, tanto assim o é que realizou, em 2005, concurso público visando preencher o cargo de Técnico em Contabilidade, porém, não houve candidato interessado no concurso, daí não restar outra alternativa senão permanecer a situação como está, a contabilidade da Câmara sendo entregue a profissional estranho ao quadro de servidores do Poder Legislativo.

[...]

O responsável juntou aos autos o Edital de Concurso Público nº 01/05 (fls. 46 a 48), visando preencher o cargo em questão. Às fls. 48 revelam que dito Edital foi publicado no mural da Câmara em 01/04/2005, sendo silentes, os autos, acerca de outras formas de publicidade dada ao Edital.

Sobre a publicidade que deve ser dada ao edital de concurso público, ensina a doutrina que:

‘A publicidade do edital deve ser a mais ampla possível, e isso geralmente a lei de cada entidade federada que disciplina a realização dos seus respectivos concursos de ingresso no serviço público há de indicar rigorosa e detalhadamente. No âmbito da União, a Lei Federal nº 8.112, de 1990, no § 1º, do art. 12, determina a publicação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação. Nada impede, até é aconselhável, que essa publicidade seja ainda maior, com a publicação resumida em outros jornais de grande circulação e mesmo pela Internet. Quanto a esse plus publicitário, Ivan Barbosa Rigolin (Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Cívicos. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.47) acentua que: ‘Se o objetivo da publicação é assegurar o maior número possível de concorrentes, serão melhores dez grandes jornais do que apenas um, para selecionar os servidores entre maior número de candidatos, com presumível vantagem à Administração’.(MOTTA, Fabrício (coord.); DALLARI, Adilson Abreu; Gasparini, Diogenes *et al.* Concurso Público e Constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 66.)

Ora, se em condições normais, prega a doutrina que a divulgação do concurso tem que se dar de maneira ampla, o que dizer então do caso em tela, onde de antemão, na ótica do gestor público, havia obstáculos (as dificuldades descritas pelo responsável em suas justificativas) ao sucesso do concurso, era de se esperar que a divulgação do Concurso Público se desse de maneira amplíssima.

### **3 HORAS EXTRAS**

#### **3.1 DE QUE FORMA É POSSÍVEL AUTORIZAR O PAGAMENTO DAS HORAS EXTRAS E QUAL O PERCENTUAL A SER PAGO?**

Nos termos do Prejulgado nº 1742 (SANTA CATARINA, 2009, p. 433), compete ao município regulamentar a concessão de horas extras mediante lei, definindo o limite máximo, os requisitos para

a sua concessão e o percentual de acréscimo sobre o valor da hora normal. É importante ressaltar que, tratando-se de servidores públicos municipais regidos por estatuto próprio, tornam-se inaplicáveis as regras dispostas na CLT, inclusive para o caso de horas extras.

A lei municipal que regulamentar a concessão de horas extras aos servidores não poderá definir percentual inferior ao previsto inciso XVI do art. 7º da Constituição da República (50% a mais sobre a hora normal). O quantitativo máximo de horas extras que podem ser realizadas em certo período (semanal, mensal ou anual) deve ser definido na legislação municipal. É o que dispõe o Prejulgado nº 1299 (SANTA CATARINA, 2009, p. 314-315).

### **3.1.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

- ▶ TCE 04/01382087 (Acórdão nº 2.474/05): imputação de débito por pagamento de horas extras sem previsão legal. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010m):

6.1 Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alínea “c”, c/c o art. 21, *caput*, da Lei Complementar nº 202/00, as contas pertinentes a presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas quando da auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal de [...], com abrangência sobre atos de pessoal referentes ao exercício 2003, e condenar o Responsável — Sr. [...], ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, ...:

6.1.1 R\$ [...], referente a despesas com pagamento de horas extras a servidores estatutários, com adicional de 100% sobre o valor da hora normal, sem previsão legal, em desacordo ao contido no art. 51, *caput*, do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de [...].

- ▶ TCE 02/03066529 (Acórdão nº 1.117/07): aplicação de multa por pagamento de horas extras sem previsão legal. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010n):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...]

6.2.4 R\$ [...], pelo pagamento de hora extra com percentual de acréscimo de 100% sobre a hora normal sem previsão legal, ferindo o princípio da legalidade abrigado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

### **3.2 HÁ NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO PARA QUE O SERVIDOR EXERÇA O SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO?**

Sim. No âmbito da administração pública, sua realização depende da caracterização da necessidade imperiosa, temporária e excepcional do serviço e somente deve ocorrer mediante convocação direta do

servidor para cumprir jornada de trabalho extraordinária e deve ser precedida de autorização por ato da autoridade superior, nos termos do Prejulgado nº 1299 (SANTA CATARINA, 2009, p. 314-315).

### **3.2.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

► TCE 02/03066529 (Acórdão nº 1.117/07): aplicação de multa por pagamento de horas extras sem autorização prévia. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010n):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas abaixo relacionadas, [...]

6.2.5 R\$ [...], em razão do pagamento de hora extra com percentual de acréscimo de 50% sobre a hora normal, sem autorização prévia, em desacordo com o disposto no § 2º do art. 37 da Lei Municipal nº 0009/91;

### **3.2 COMO COMPROVAR E VERIFICAR A SUA OCORRÊNCIA?**

Para verificação e comprovação da efetiva prestação do serviço extraordinário são necessários o registro do ponto do servidor, documento que demonstre a sua convocação e a autorização para cumprir aquela jornada extraordinária, emitidos por ato da autoridade superior.

Vale frisar que o pagamento de horas extras sem a devida comprovação da prestação do serviço extraordinário e da sua real necessidade, pode levar à responsabilização e/ou à penalização e do administrador público.

### **3.2.2 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

► TCE 02/03066529 (Acórdão nº 1.117/07): aplicação de multa por pagamento de horas extras sem controle de ponto. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010n):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas abaixo relacionadas, [...]

6.2.7 R\$ [...], devido à ausência de controle de ponto dos servidores municipais, com exceção da Secretaria de Obras e Urbanismo, impossibilitando a verificação da prestação do serviço e consequente liquidação da despesa, em desacordo com os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64 e 4ª da Resolução nº TC-16/94;

► TCE 03/06955466 (Acórdão nº 1.126/05): aplicação de multa por pagamento de horas extras sem controle de frequência dos servidores. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010o):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas abaixo relacionadas, [...]

6.2.1 R\$ [...], em face da ausência de controle de frequência dos servidores, prejudicando a verificação de liquidação da despesa, em descumprimento aos arts. 70 da Lei Municipal nº 170/92 c/c o art. 63, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 4.320/64 e 4º da Resolução nº TC-16/94 (item 1.1 do Relatório DMU);

### 3.3 SERVIDORES COMISSIONADOS OU QUE EXERCEM FUNÇÕES GRATIFICADAS TÊM DIREITO A RECEBER POR SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS?

Não. É indevido o pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão e a servidores que desempenham função gratificada, em razão da natureza das funções desempenhadas, que demandam, eventualmente, jornada de trabalho além do horário normal de expediente, conforme dispõe o Prejulgado nº 1913 (SANTA CATARINA, 2009, p. 486).

### 3.4 PODE O SERVIDOR EXERCER SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO AOS DOMINGOS E FERIADOS?

Sim, desde que haja previsão em lei municipal. O servidor somente poderá laborar em tais dias se formalmente requisitado pela repartição pública, constando, inclusive, o dia em que se dará a compensação e a hipótese de ressarcimento em dobro, caso não haja a compensação. Qualquer medida que não estiver previamente prevista em lei será tida como ilegal e será passível de apuração de responsabilidades, nos termos do Prejulgado nº 1299 (SANTA CATARINA, 2009, p. 314-315).

## 4 ADICIONAL DE INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE E PENOSIDADE

### 4.1 DE QUE FORMA É POSSÍVEL AUTORIZAR O PAGAMENTO DOS REFERIDOS ADICIONAIS, COMO COMPROVAR E VERIFICAR A SUA OCORRÊNCIA E QUAL O PERCENTUAL A SER PAGO?

Cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88), entre eles, a própria administração e o estatuto jurídico dos servidores municipais, em consonância, é claro, com os ditames constitucionais.

A existência de lei municipal concedendo o adicional de insalubridade é condição necessária para a efetivação do benefício. A lei deve especificar em que condições e em quais atividades será concedido o



benefício, bem como os percentuais devidos, alertando que a comprovação da ocorrência da insalubridade, periculosidade ou penosidade deve ser feita por avaliação pericial. Vale ressaltar que a lei que tratar do tema em questão deverá se pautar pelas normas do Ministério do Trabalho, conforme dispõem os Prejulgados nºs 1859 (SANTA CATARINA, 2009, p. 466), e 1000 (SANTA CATARINA, 2010 p.)

#### **4.1.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:**

- ▶ TCE 03/01499160 (Acórdão nº 1.899/05): aplicação de multa por pagamento do adicional de insalubridade sem previsão legal e sem perícia. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010q):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...]

6.2.2 R\$ [...], em face do pagamento de gratificação de insalubridade sem regulamentação legal e perícia técnica, em descumprimento aos arts. 67, 68 e 71 da Lei nº 002/98 [...].

- ▶ TCE 02/03066529 (Acórdão nº 1.117/07): aplicação de multa por pagamento do adicional de insalubridade sem previsão legal e sem perícia. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010n):

6.2 Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...]

6.2.8 R\$ [...], em virtude do pagamento de adicional de insalubridade sem dispositivo regulamentar, estabelecendo a necessidade de laudo pericial, bem como os percentuais devidos, em consequência da exposição do servidor aos agentes ou ambientes nocivos à sua saúde, ferindo o princípio da legalidade abrigado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

- ▶ TCE TCO250306/68 (Acórdão nº 1.820/04): imputação de débito por pagamento de adicional de periculosidade a servidores que não tinham o direito de recebê-lo. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010r):

6.2 Julgar irregulares com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 202/00, as contas pertinentes a presente Tomada de Contas Especial, [...], e condenar o Responsável — Sr. [...], ao pagamento da quantia de R\$ [...], referente à despesa com concessão de adicional de periculosidade a servidores cujos cargos/funções não fazem jus à percepção, tais como advogados, contadores, desenhistas e outros devidamente relacionados nos autos, com infringência aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade definidos pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal, [...]

#### 4.2 TAIS VERBAS SÃO INCORPORÁVEIS?

Não. Respeitada a prescrição quinquenal, o adicional é devido desde o início da exposição ao serviço insalubre, perigoso ou penoso, permanecendo o direito apenas enquanto o servidor exercer atividades e operações insalubres, penosas ou perigosas. É o que dispõe o Prejulgado nº 1859 (SANTA CATARINA, 2009, p. 466).

### 5 CARGOS EM COMISSÃO

#### 5.1 DE QUE FORMA SÃO CRIADOS OS CARGOS EM COMISSÃO?

Conforme dispõe o Prejulgado nº 1597 (SANTA CATARINA, 2010s), os cargos em comissão são criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos (aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade), obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00.

No caso das Câmaras Municipais a criação dos cargos de provimento efetivo e em comissão pode ser por meio de resolução aprovada pelo Plenário, conforme orientação do Prejulgado nº 1911 (SANTA CATARINA, 2010e).

#### 5.2 QUAL O REGIME JURÍDICO APLICADO AOS CARGOS EM COMISSÃO?

O regime jurídico aplicável aos cargos em comissão é o regime estatutário, ou seja, todos os direitos e deveres de seus titulares, incluindo-se a remuneração e as atribuições específicas, devem estar previstos em lei de iniciativa do prefeito, conforme prevê o art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal. Portanto, do ponto de vista legal, os cargos em comissão não podem ser regidos pela CLT.

#### 5.3 QUAIS FUNÇÕES PODEM SER DESEMPENHADAS PELOS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO?

Os cargos comissionados são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento (art. 37, V, CRFB/88), devendo ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, nas condições e nos percentuais mínimos previstos em lei.

### 5.3.1 Situações irregulares verificadas em processos e o posicionamento do TCE/SC:

- ▶ TCE 04/01382320 (Acórdão nº 1.354/06): aplicação de multa nomeação de servidor em cargo comissionado cujas funções atribuídas não pressupõem direção, chefia ou assessoramento. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010t):

6.3. Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...].

6.3.2. R\$ [...], devido à nomeação de 4 (quatro) servidores para cargos comissionados cujas funções atribuídas não pressupõem direção, chefia ou assessoramento, caracterizando burla ao Concurso Público, em desacordo com o art. 37, II e V, da Constituição Federal [...].

- ▶ TCE 03/06955466 (Acórdão nº 1.126/05): aplicação de multa nomeação de servidor em cargo comissionado cujas funções atribuídas não pressupõem direção, chefia ou assessoramento. Eis o texto da decisão Plenária (SANTA CATARINA, 2010u):

6.2. Aplicar ao Sr. [...] — anteriormente qualificado, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas [...].

6.2.3. R\$ [...], em face da nomeação de servidores em cargo comissionado, no total de 14 (quatorze), para exercerem atividades técnicas, sem as características de direção, chefia e assessoramento, em desacordo ao art. 37, II e V, da Constituição Federal [...].

### 5.4 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS DA LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO?

A livre nomeação para o cargo em comissão tem como consequência o fato de que o escolhido não precisa prestar concurso público para assumir o cargo, sendo selecionado em razão da relação de confiança que possui com a autoridade nomeante.

A livre exoneração significa que seu titular pode ser exonerado a qualquer momento pela autoridade nomeante, sem que haja necessidade de um processo administrativo ou mesmo de qualquer justificativa para tanto. Dessa forma, o titular do cargo em comissão não adquire estabilidade, impedindo-se, assim, que os exonerados tenham direitos às verbas trabalhistas e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

### 5.5 A SERVIDORA GESTANTE EM GOZO DE LICENÇA MATERNIDADE PODE SER LIVREMENTE EXONERADA DO CARGO EM COMISSÃO QUE OCUPA?

Conforme dispõe o Prejulgado nº 1976 (SANTA CATARINA, 2009, p. 505), o estado de gravidez de servidora detentora de cargo em comissão não configura impedimento à sua exoneração, a qualquer tempo, pela autoridade que a nomeou, em face da natureza do cargo de livre nomeação e exoneração, conforme disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

No entanto, é direito da servidora pública gestante exonera da do seu cargo ou função o recebimento de indenização substitutiva correspondente à sua remuneração desde a data da exoneração até cinco meses após o parto, a ser paga a partir da oficialização do ato de dispensa, de acordo com o art. 10, II, “b”, do ADCT.

### 5.6 COMO FICA A QUESTÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO?

Ao ocupante exclusivamente de cargo em comissão (livre nomeação e exoneração) é aplicado o Regime Geral de Previdência Social, ou seja, deve estar vinculado ao regime administrado pelo INSS, (art. 40, § 13, da Constituição Federal). Portanto, as contribuições previdenciárias, tanto do município (patronal) quanto do servidor comissionado, são devidas ao INSS.

Caso o titular do cargo em comissão seja um servidor público efetivo do município, a sua aposentadoria será pelo mesmo regime previdenciário adotado pelo município para os demais servidores públicos de carreira.

### 5.7 É POSSÍVEL NOMEAR SERVIDORES COMMISSIONADOS PARA EXERCER AS FUNÇÕES DE CONTADOR E ADVOGADO?

De acordo com o ordenamento legal vigente, a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes últimos destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.

Sempre que a demanda de serviços contábeis for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um servidor, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da

correspondente unidade da estrutura organizacional (Contadoria, Departamento de Contabilidade ou denominação equivalente).

Da mesma forma, sempre que a demanda de serviços jurídicos — incluindo a defesa judicial e extrajudicial — for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente). Essa é a orientação dos Prejulgados n<sup>os</sup> 1911 (SANTA CATARINA, 2010e) e 1939 (SANTA CATARINA, 2010f).

## CONCLUSÃO

O objetivo principal do presente trabalho foi expor aos agentes públicos as questões jurídicas relacionadas a responsabilizações por atos de gestão praticados na área de pessoal, no setor público. Demonstrou-se o posicionamento do Tribunal de Contas sobre prestação de contas de diárias; contratação de contador e advogado pelas Câmaras Municipais; pagamentos de horas extras, adicional de insalubridade, periculosidade e penosidade; e, os cargos em comissão, bem como as ocorrências já constatadas em processos de contas ou de fiscalização.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 26 maio 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº TC-16/94**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RTC-16-1994.PDF>>. Acesso em: 27 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Início de Mandato**: Orientação aos Gestores Municipais. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgados 1989/2009**. Edição Consolidada, revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 05/00501688**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 30 de dezembro de 2009. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Solicitação de Prestação de Contas. **Processo nº SPC 04/05380526**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 25 de junho de 2007. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010b.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 05/04275208**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 02 de fevereiro de 2009. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010c.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 04/04674143**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 19 de agosto de 2009. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010d.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON 07/00413421**. Relator: Conselheiro Moacir Bértoli. Florianópolis, 27 de agosto de 2007. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010e.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON 07/00413693**. Relator: Conselheiro Moacir Bértoli. Florianópolis, 05 de março de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010f.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON 02/07504121**. Relator: Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Florianópolis, 18 de dezembro de 2002. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010g.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Prestação de Contas de Administrador. **Processo nº PCA 03/00316992**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 24 de março de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010h.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Prestação de Contas de Administrador. **Processo nº PCA 06/00093905**. Relator: Conselheiro Moacir Bértoli. Florianópolis, 14 de abril de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010i.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº REC 07/00564632**. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 24 de março de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010j.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº REC 07/00314105**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 24 de outubro de 2007. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010k.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº REC 07/00532277**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 23 de junho de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010l.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 04/01382087**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 30 de novembro de 2005. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010m.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 02/03066529**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 04 de junho de 2007. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010n.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 03/06955466**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 22 de junho de 2005. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010o.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON 00/06770355**. Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 18 de junho de 2001. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010p.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 03/01499160**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 21 de setembro de 2005. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010q.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE TCo250306/68**. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 13 de outubro de 2004. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010r.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON 04/02691326**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 30 de agosto de 2004. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010s.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 04/01382320**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 10 de julho de 2006. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010t.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas. Tomada de Contas Especial. **Processo nº TCE 03/06955466**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 22 de junho de 2005. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 27 maio 2010u.





# CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS E TERCEIRIZADOS SOB A ÓTICA DO MPSC

**Ricardo Paladino**  
Promotor de Justiça

## INTRODUÇÃO

A contratação de servidores em caráter temporário e a terceirização de serviços-meio são práticas corriqueiras na Administração Pública hodierna.

Entretanto, apesar de comum, essa prática, em muitas situações, ocorre ao arrepio das disposições constitucionais e legais, e, ainda, mediante ofensa dos princípios basilares da Administração Pública.

Outrossim, não é raro que tais institutos sejam utilizados para burlar a realização do devido concurso público, de forma a permitir que o Administrador Público, de alguma forma, possa escolher aqueles que exercerão as atividades que deveriam ser feitas por servidores efetivos.

Sendo assim, o presente estudo tem o desiderato de demonstrar em quais situações tais contratações podem ser realizadas, bem como o modo de se fazê-las.

## 1 QUAIS SÃO OS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS ÀS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS?

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) trata das contratações temporárias nos incisos II e IX do seu art. 37:

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...] IX — a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...] (BRASIL, 2010a).

Basta uma simples leitura para se perceber que as contratações temporárias, previstas no inciso IX do art. 37 da CRFB/88, são uma das exceções à regra geral do concurso público, disposta no II do mesmo art. 37.

## 2 QUAL É A EFICÁCIA DO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88?

Alguns doutrinadores (SILVA, 2007) classificam o dispositivo constitucional em tela como uma norma constitucional de eficácia contida (de aplicação direta e imediata, mas não integral).

Por outro lado, a corrente majoritária entende que se trata de norma constitucional de eficácia limitada (ou reduzida — de aplicação mediata), que exige a existência de lei a prever as hipóteses e condições para contratação de pessoal, por tempo determinado, pela Administração Pública.

Tal entendimento, inclusive, é corroborado pela jurisprudência. Nesse sentido, extrai-se de acórdão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2010c):

[...] II — A contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, tem como pressuposto lei que estabeleça os casos de contratação. CF, art. 37, IX. Inexistindo essa lei, não há que se falar em tal contratação.

## 3 QUAL SERIA A LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88?

A legislação aludida no debatido dispositivo constitucional deve ser uma lei aplicável ao ente que realizará a contratação temporária.

Por exemplo: no âmbito da União, foi editada a Lei nº 8.745/93 (BRASIL, 2010b), que “Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

Mas José Afonso da Silva (2007, p. 681, grifo nosso) aduz que a Lei nº 8.745/93 estabelece algumas diretrizes que devem ser seguidas pelas leis estaduais e municipais:

O art. 37, IX, prevê que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. [...]

**Que lei? Achamos que será a lei da entidade contratadora: lei federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, de acordo com as regras de competência federativa. Não há de ser lei federal com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência federativa para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria**

**com validade para todas. A autonomia administrativa das entidades não o permite.** A Lei nº 8.745, de 09/12/1993, está de acordo com essa doutrina, tanto que só regulou a contratação por órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundações públicas. Mas ela traz diretivas que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de casos de necessidades temporárias (art. 2º), a exigência de processo seletivo simplificado para o recrutamento do pessoal a ser contratado (art. 3º), o tempo determinado e improrrogável da contratação (art. 4º).

Esse aspecto da Lei nº 8.745/93, de definir diretrizes para estados e municípios, também é comentado por Hely Lopes Meirelles (2007, p.441, grifo nosso):

No âmbito federal essa contratação encontra-se regulada pela Lei nº 8.745, de 09/12/1993, alterada pelas Leis nºs 9.848, de 26/10/1999, 10.973/04 e 11.204/05. **Esta lei federal deve servir de norte para Estados e Municípios disporem sobre a matéria.**

E em decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2010a, grifo nosso) observa-se essa simbiose entre a legislação federal e municipal:

[...] **A validade da contratação de servidores por tempo determinado, mesmo que pelo regime de terceirização, está condicionada aos rígidos critérios elencados no inc. IX do art. 37 da Constituição Federal e aos termos da Lei nº 8.745/93, acrescidos das disposições contidas na lei local. [...].**

No mesmo sentido: SANTA CATARINA, 2010b; e SANTA CATARINA, 2010c.

E de outro julgado do TJSC (SANTA CATARINA, 2010d, grifo nosso), colaciona-se a seguinte assertiva:

Como já citado, **tem-se como parâmetro a Lei Federal nº 8.745/93, que descreve as situações de contratação temporária no âmbito da administração federal.**

#### **4 QUAIS SITUAÇÕES PODEM SER PREVISTAS NA LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88?**

As leis criadas para regulamentar o inciso IX do art. 37 da CRFB/88 não devem prever situações genéricas, mas sim pontuais, nas quais realmente haja uma necessidade excepcional e temporária.

Nesse sentido decide o STF (BRASIL, 2010c, grifo nosso):

[...] III – **A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes**

**tes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência**, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: **inconstitucionalidade**.

IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

E, da mesma forma, o TJSC repele leis que arrolem possibilidades genéricas de contratações temporárias, como se constata no corpo do acórdão citado abaixo (SANTA CATARINA, 2010e, grifo nosso):

**Da simples leitura dos artigos de lei ditos inconstitucionais, infere-se que o Chefe do Executivo do Município de Rio Rufino, ao aprovar e sancionar a Lei nº 200, de 26 de março de 2001, que ‘dispõe sobre a contratação de pessoal em caráter temporário, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, e art. 50, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, de 14 de junho de 1993’, possibilitou a contratação de pessoal por tempo determinado em situações que, a princípio, não evidenciam a necessidade temporária e/ou o excepcional interesse público exigíveis pela Constituição Federal e de nosso Estado; ao contrário, depreende-se, numa visão preambular, que na sua maioria são situações que acontecem rotineiramente no serviço público, senão veja-se da redação dos incisos combatidos:**

‘Art. 2º. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

**I – Substituição de servidor efetivo temporariamente afastado de suas funções, por qualquer motivo, desde que não tenha funcionários à disposição;**

‘II – (...);

‘III – Recuperação de obras ou serviços danificados por fenômenos meteorológicos;

‘IV – Execução de obra certa, que obedeça ao regime de administração direta;

**‘V – Execução de convênios celebrados com outras esferas de governo ou outras entidades governamentais, quando o Quadro de Pessoal do Município não dispuser de servidores para atender o objeto preconizado;**

‘VI – Permitir a execução de serviço [sic] por profissional de notória especialização na área da saúde;

‘VII – Assegurar, na falta de pessoal permanente, a continuidade da prestação dos serviços de atendimento médico, odontológico ou ambulatorial à população;

‘VIII – Garantir, na falta de professores efetivos, a continuidade das aulas nas unidades de pré-escolar, 1º grau do Município ou Municipalizadas.’”

[...] Assim, a Carta Constitucional Federal, em seu art. 37, IX, estabeleceu parâmetros intransponíveis para a contratação de servidores transitórios, os quais não podem ser olvidados pelo

legislador ordinário, estadual ou municipal, nas respectivas esferas de competência, norma que a Constituição Estadual, em seu art. 21, § 2º, reproduziu fielmente.

Celso Antônio Ribeiro Bastos (1992, p. 101, grifo nosso) demonstra que nem toda necessidade da Administração Pública é apta a justificar as contratações temporárias:

[...] para os fins Constitucionais, essa necessidade deve ser qualificada, mesmo porque se necessidade não houver, não se poderá cogitar de admissão de pessoal a qualquer título [...] A administração pública não pode se prestar a servir de ‘cabide’ de emprego. **Singela necessidade de admissão de pessoal há sempre que o adequado desenvolvimento das atividades rotineiras da administração reclame mais servidores, em razão mesmo do natural e paulatino aumento da demanda de serviços pela coletividade em geral, ou em face da vacância de cargos em número e constância normais, previstos por qualquer órgão. Não é essa a necessidade que enseja contratação de pessoal temporário. Também não é essa a necessidade que se traduz em mera conveniência do serviço, como aquela em que a contratação de pessoal temporário, conquanto útil, não seja indispensável.**

E Celso Antônio Bandeira de Mello (1991, p. 82-83, grifo nosso), examinando a exigência de “excepcional interesse público” e os demais requisitos da contratação, escreveu que

[...] cumpre que **tal contratação seja indispensável; vale dizer, indubitavelmente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes.** Em terceiro lugar, sempre na mesma linha de raciocínio, **não pode ser efetuada para a instalação ou realização de serviços novos, salvo é óbvio, quando a irrupção de situações emergentes os exigiria e já agora por motivos indeclináveis, como os de evitar a periclitación da ordem, segurança ou saúde.** Em quarto lugar, descaberia contratar por esta via para cargo, função ou emprego de confiança, que isto seria a porta aberta para desmandos de toda espécie.

Além disso, debatida Lei deve determinar o tempo de duração dessas contratações temporárias, sob pena de afrontar um dos requisitos básicos desse tipo de contratação — a temporalidade —, conforme demonstra o já citado julgado do TJSC (SANTA CATARINA, 2010d):

[...] A falta de fixação de prazo máximo de contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade de excepcional interesse público, aparenta contrariar o art. 21, § 2º da Constituição Estadual. [...] Ação Direta de Inconstitucionalidade

Colhe-se do inteiro teor dessa decisão:

[...] I – NECESSIDADE TEMPORÁRIA

Consoante lição de Diogenes Gasparini entende-se:

‘Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade; a que não é permanente; aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira’ (Ob. cit. p. 149)

[...] III – TEMPO DETERMINADO

Ensina Diogenes Gasparini que:

‘O inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, criador dos agentes temporários, exige que a contratação seja por tempo determinado, isto é, por prazo suficiente para pôr fim à situação transitória que lhe deu causa. Assim, a Administração Pública que demanda essa espécie de agente público deve estimar o mais precisamente possível esse tempo e grafá-lo no ajuste. Não pode haver contrato para tal fim sem prazo ou por prazo indeterminado ou, ainda, com cláusula que atribua à Administração Pública contratante a competência para dizer quando está extinto o ajuste. Por isso entende-se não caber prorrogação ou renovação desse ajuste, salvo em razão de fatos ocorridos posteriormente e devidamente justificados. A Lei Federal nº 8.745/93 permite, em alguns casos, a prorrogação desses contratos.’ (Ob. cit. p. 150)

Aliás, Adilson Abreu Dallari ressalta:

‘Evidentemente, deverão ser estabelecidos prazos máximos de contratação, conforme as circunstâncias, estabelecendo-se, de plano, a proibição de prorrogação do contrato e a nova contratação da mesma pessoa, ainda que para outra função.

[...]

Da jurisprudência, em relação ao [sic] determinação do tempo do contrato, extrai-se importante julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 890-1 – DF, realizado em 11/09/2003, o Supremo Tribunal Federal, [...].

**4. Serviço temporário. Prorrogação do contrato. Possibilidade limitada a uma única extensão do prazo de vigência. Cláusula aberta, capaz de sugerir a permissão de ser renovada sucessivamente a prestação de serviço. Inadmissibilidade.**

[...] Percebe-se, do julgado, que não se admite sucessivas prorrogações do contrato, vez que se trata de prazo determinado, e desta forma impede-se, com mais razão, que a lei não fixe prazo máximo para os contratos.

Assim, a lei que regulamenta a contratação de pessoal por prazo determinado para atender necessidade de excepcional interesse público, mesmo prevendo situações de indefinição prévia do tempo da necessidade, deve prever prazo máximo da con-

**tratação, vedando inclusive prorrogações sucessivas, sob pena de se contornar a exigência do concurso público.**

**Como parâmetro, extrai-se que a Lei Federal nº 8.745/93, que prevê os casos de contratação temporária no âmbito da administração federal, em todos os casos previstos, estabelece prazos máximos de contratação. Até mesmo quando permite a prorrogação, há limite temporal: [...] (SANTA CATARINA, 2010b, grifo do autor).**

Portanto, verifica-se que tal ordem de contratação não está condicionada ao poder discricionário do administrador, visto que, para que seja legal, deverá observar as condições que a lei autorizadora vier a estabelecer, além das que já estão dispostas no próprio inciso IX do art. 37 da CRFB/88.

Ademais, deve-se destacar que a lei que vier a autorizar a Administração Pública a efetuar contratação temporária de pessoal não deve somente estar em sintonia com os princípios dispostos no caput do art. 37, mas também com o princípio da razoabilidade, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2007, p. 440) ao comentar o indigitado inciso IX do art. 37 da CRFB/88:

Obviamente essas leis deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Não podem prever hipóteses abrangentes e genéricas, nem deixar sem definição, ou em aberto, os casos de contratação (STF, RDA 239/457). Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação.

Dessa forma, Injustificável permitir-se que a administração pública contrate temporariamente em razão de situações emergenciais que ela mesma deu causa, como, por exemplo, o lançamento de um concurso público ou mesmo processo seletivo que venha a ser suspenso ou anulado em razão de irregularidades encontradas.

Da mesma forma, não se admite a contratação temporária para atender o mero aumento de demanda de serviço, nas hipóteses em que a demora no atendimento não gere maior gravame ao interesse social.

De igual modo, não é cabível em face da inexistência de cargos públicos para melhor atender à comunidade.

Por oportuno, também não se admite tal contratação para preencher lacunas decorrentes de afastamentos de servidores permanentes em decorrência de férias, licenças etc. Em tais hipóteses, a Administração toma ciência da ocorrência com certa antecedência, o que lhe permite suprir a falta por outro servidor efetivo, mediante uma reorganização administrativa ou o deslocamento de pessoal de um departamento para outro.

Logo, havendo o incremento duradouro de novas demandas, deve a Administração rever o seu quadro de pessoal permanente, e, sendo o caso, criar novos cargos.

Em suma: a Administração Pública pode admitir servidores temporariamente somente em situações excepcionalíssimas ou emergenciais, tais como catástrofes, calamidades, surtos endêmicos, dentre outras situações imprevisíveis ou incomuns.

## 5 É POSSÍVEL REALIZAR CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS PARA ATENDER NECESSIDADES PERMANENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Parte majoritária da doutrina entende que a previsão do inciso IX do art. 37 da CRFB/88 não se coaduna com a possibilidade de contratações temporárias para o desempenho de funções permanentes ou previsíveis da administração pública, já que estas não se enquadrariam no conceito de “necessidade temporária de excepcional interesse público”, intrínseco no permissivo constitucional, e devem ser exercidas por servidores efetivos.

Destacam-se como defensores dessa corrente: Adilson Abreu Dallari (1992, p. 124-126), Celso Antônio Ribeiro Bastos (1992, p. 98) e José Cretella Júnior (1991, p. 2203), entre outros.

Desses, destaca-se o comentário de Adilson Abreu Dallari (1992, p. 124-126):

Está absolutamente claro que não mais se pode admitir pessoal por tempo indeterminado, para exercer funções permanentes, pois o trabalho a ser executado precisa ser, também, eventual ou temporário, além do que a contratação somente se justifica para atender a um interesse público qualificado como excepcional, ou seja, uma situação extremamente importante, que não possa ser atendida de outra forma.

Em consonância com essa doutrina majoritária, o STF (BRASIL, 2010d; BRASIL, 2010e; BRASIL, 2010f; BRASIL, 2010g; e BRASIL, 2010h) corroborou o entendimento de que o exercício de função permanente ou previsível da Administração Pública é vedado a servidores contratados em caráter temporário.

Com efeito, o STF consignou (BRASIL, 2010d, grifo nosso):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [...] CONCURSO PÚBLICO. ATIVIDADES PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE. SERVIÇO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. LIMITAÇÃO. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL.

[...] 3. **Atividades permanentes.** Concurso Público. As atividades relacionadas no art. 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos incisos II e VII, são **permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público.** [...]



Do respectivo voto colaciona-se o seguinte excerto:

[...] 8. Com efeito, a cláusula constitucional autorizadora destina-se exclusivamente — e aqui a interpretação restritiva se impõe — aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. **Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública de alocar, de forma planejada, os cargos públicos de forma suficiente, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa.** [...] (BRASIL, 2010d, grifo nosso)

## **6 É POSSÍVEL REALIZAR CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS SEM A EXISTÊNCIA DA LEI REFERIDA NO INCISO IX DO ART. 37 DA CRFB/88?**

Em face da clareza do preceito constitucional não se pode admitir a realização de contratações temporárias sem uma lei que as embase.

Sendo assim, caso um município, por exemplo, não tenha elaborado lei regulamentando o inciso IX do art. 37 da CRFB/88, Hely Lopes Meirelles (2007, p. 584-586, grifo nosso) enfatiza que não poderá ser realizada nenhuma contratação temporária:

O inciso IX do art. 37 da CF determina que a lei estabeleça os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Daí por que advertimos que **se o Município não regular a matéria em lei somente poderá admitir servidores na forma do Estatuto dos Servidores Públicos, isto é, mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e observância das demais normas constitucionais, legais e regulamentares pertinentes ao funcionalismo, ou contratá-los segundo o preceituado na *legislação trabalhista*.**

[...] **Em face dessa realidade, é imperativo que o Município crie cargos para a execução de seus serviços específicos de natureza permanente e edite lei que lhe permita atender às situações excepcionais, sob pena de se ver obrigado a contratar servidores no regime da legislação trabalhista, com prejuízos para o normal desenvolvimento de suas atividades.**

Portanto, frisa-se: para a realização de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, deve o ente interessado possuir em seu ordenamento um diploma legal permitindo e regulamentando tais contratações.

## 7 QUAIS SÃO OS REQUISITOS PARA SE FAZER CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS?

Alexandre de Moraes (2002, p. 849) sintetiza os requisitos constitucionais para a realização de contratações temporárias:

Desta forma, três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa exceção, muito perigosa, como diz Pinto Ferreira, por se tratar de uma válvula de escape para fugir à obrigatoriedade dos concursos públicos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade:

- 1 eExcepcional interesse público;
- 2 tTemporariedade da contratação;
- 3 hHipóteses expressamente previstas em lei.

Observe, porém, que haverá flagrante desvio inconstitucional dessa exceção se a contratação temporária tiver como finalidade o atendimento de necessidade permanente da Administração Pública.

Assim, impossível a contratação temporária por tempo determinado — ou de suas sucessivas renovações — para atender a necessidade permanente, em face do evidente desrespeito ao preceito constitucional que consagra a obrigatoriedade do concurso público; admitindo-se, excepcionalmente essa contratação, em face da urgência da hipótese e da imediata abertura de concurso público para preenchimento dos cargos efetivos.

A lei mencionada no inciso IX do art. 37 da Constituição é a lei editada pela entidade contratadora, ou seja, lei federal, estadual, distrital ou municipal, conforme a respectiva competência legislativa constitucional.

Dessa forma, as contratações por tempo determinado, para atenderem a necessidade temporária de excepcional interesse público, só podem ser realizadas se verificados ao menos alguns requisitos básicos:

- a) existência de lei (pertinente a cada ente federado) regulando os casos de contratação temporária, a qual deve explicitar qual necessidade é considerada de excepcional interesse público e definir o prazo da contratação;
- b) impossibilidade de se manejar outros servidores ou alterar a carga horária destes para garantir a execução dessas atividades de excepcional interesse público; e
- c) não se tratar do exercício de função permanente da Administração Pública.

## **8 AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DEVEM SER PRECEDIDAS DE PROCESSO SELETIVO?**

A Lei nº 8.745/93 estabelece que, embora não seja obrigatória a realização de concurso público, deve a admissão de servidores temporários ser necessariamente precedida de “processo seletivo simplificado”:

Art. 3º. O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. (BRASIL, 2010b)

Como visto, a Lei nº 8.745/93 serve como parâmetro para os diplomas legais dos demais entes da Administração Pública.

Logo, as contratações temporárias devem ser efetuadas com fulcro em um processo seletivo, que é o instrumento apto a tratar com igualdade todos os interessados e selecionar os mais hábeis dentre esses.

Por certo que a realização de um processo seletivo só poderá ser descartada em situações limites, nas quais a emergência a ser enfrentada e a urgência imprimida pelos fatos são tamanhas que, se um certame fosse realizado, o próprio interesse público não seria resguardado, em decorrência da demora inerente a tal método de seleção.

Essa seria, portanto, a exceção da exceção.

## **9 O QUE SE ENTENDE POR SERVIDORES TERCEIRIZADOS?**

Ao se utilizar a expressão “servidores terceirizados”, refere-se, informalmente, àquelas pessoas contratadas por entidades privadas, que, por sua vez, são contratadas por entes públicos, para prestarem serviços inerentes às atividades-meio da Administração Pública.

Portanto, tais pessoas, apesar de vulgarmente conhecidas como servidores terceirizados, não possuem qualquer vínculo com a Administração Pública.

E nem poderiam, pois as formas de se contratar servidores estão expressamente previstas nos já citados incisos II e IX do art. 37 da CRFB/88, e, no caso, o que é contratado são os serviços, e não a mão-de-obra.

## **10 EM QUAIS SITUAÇÕES É PERMITIDA A CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TERCEIRIZADOS?**

Como dito anteriormente, a chamada contratação de servidores terceirizados envolve a terceirização de serviços públicos, e só pode ser realizada para que outras entidades prestem serviços enqua-

dráveis como atividades-meio da administração Pública, e nunca para contratar entidades com o fito de executarem atividades-fim da própria Administração Pública.

Nesse ponto, não se pode confundir a contratação de entidade para prestar atividades-meio com a delegação de serviços públicos, que ocorre nos casos em que serviços finalísticos são repassados a tais entidades.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 181-182, grifo do autor) dá a exata noção da diferenciação entre a delegação de serviços públicos (concessão ou permissão) e terceirização de atividades-meio:

O que não é possível é a terceirização (como contrato de prestação ou locação de serviço) que tenha por objeto determinado serviço público como um todo. Isto porque não se confunde a **locação de serviços**, disciplinada pela Lei nº 8.666, com a **concessão ou a permissão de serviços públicos**. E a Constituição, no art. 175, estabelece que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob **regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A locação de serviços da Lei nº 8.666 difere de várias maneiras da concessão disciplinada agora pela Lei nº 8.987, de 13/02/1995:

a. Distinção quanto ao **objeto**.

A concessão tem por objeto um **serviço público**; não uma determinada atividade ligada ao serviço público, mas todo o complexo de atividades indispensáveis à realização de um específico serviço público, envolvendo a gestão e a execução material. Por exemplo, a navegação aérea, a energia elétrica, ou qualquer um dos serviços previstos no art. 21, inciso XII, da Constituição. A Administração transfere o serviço em seu todo, estabelecendo as condições em que quer que ele seja desempenhado; a concessionária é que vai ter a alternativa de terceirizar ou não determinadas atividades materiais ligadas ao objeto da concessão.

A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como **serviço público** e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1995:423) faz tal diferenciação ao afirmar que ‘nos simples contratos de prestação de serviço o prestador do serviço é simples **executor material** para o Poder Público contratante. Daí que não lhe são transferidos poderes públicos. Persiste sempre o Poder Público como o sujeito **diretamente relacionado com os usuários** e, de conseguinte, como responsável direto pelos serviços. O usuário não entretém relação jurídica alguma com o contratado-executor material, mas com a entidade pública à qual o serviço está afeto. **Por isto, quem cobra pelo serviço prestado — e o faz para si próprio — é o Poder Público. O contratado não é remunerado por tarifas, mas pelo valor avençado com o contratante governamental.** (sem grifo no original) **Em suma: o serviço continua a ser prestado diretamente pela entidade pública**

**a que está afeto**, a qual apenas se serve de um agente material. Já, na concessão, tal como se passa igualmente na permissão — **e em contraste com o que ocorre nos meros contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que públicos** —, o concedente se retira do encargo de prestar diretamente o serviço e transfere para o concessionário a qualidade, o título jurídico, de prestador do serviço ao usuário, isto é, o de pessoa interposta entre o Poder Público e a coletividade’.

## 11 O QUE SE ENTENDE POR ATIVIDADE-MEIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Explica Odete Medauar (2007, p. 101-102, grifo nosso) que:

O complexo de órgãos e entes personalizados, conduzidos por um corpo de agentes, que forma a Administração Pública, realiza grande número de atividades. As atividades destinam-se precipuamente a atender necessidades e interesses da população; fragmentam-se em inúmeras variedades, cada qual com características jurídicas e técnicas próprias. A Administração Pública desempenha, assim, amplo e diversificado leque de atividades, para cumprir as tarefas que o ordenamento lhe confere, atividades essas de diferentes tipos, sob várias formas e regimes.

[...]

São mencionadas com frequência as atividades-fim, diferenciando-as das atividades-meio. As primeiras dizem respeito às atuações voltadas mais diretamente aos administrados, como ensino, pavimentação de ruas, coleta de lixo. As segundas **concernem ao âmbito interno da Administração ou aparecem como atividades de apoio para o desempenham das primeiras**, como, por exemplo, os serviços contábeis, os serviços de expediente, os serviços de arquivo.

Portanto, apesar de ser notório que qualquer atividade praticada pela Administração Pública deve ser pautada pela busca da satisfação de um interesse público, entende-se que certas atividades, que envolvem serviços prestados internamente (como serviços de copa, limpeza e manutenção), podem ser consideradas atividades-meio, pois não correspondem a um serviço prestado diretamente à população, mas capaz de proporcionar suporte a que a Administração Pública preste um serviço voltado a uma atividade fim.

## 12 EM QUAIS SITUAÇÕES A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-MEIO PODE CARACTERIZAR BURLA AO CONCURSO PÚBLICO?

Como se viu, é legal a contratação de entidades privadas para prestarem atividades-meio da Administração Pública, desde que respeitadas as normas inerentes à realização do devido procedimento licitatório.

Contudo, o que deve ser licitado é o serviço, e não a mão-de-obra propriamente dita.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, 177-179, grifo do autor) aborda o tema com propriedade:

No âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, a terceirização, **como contrato de fornecimento de mão-de-obra**, [...] não tem guarida, [...], porque a Constituição, no art. 37, inciso II, exige que a investidura em cargos, empregos ou funções se dê sempre por concurso público.

[...]

Tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de **prestação de serviços técnicos especializados**, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que se limita, na realidade, a fornecer mão-de-obra para o Estado; ou seja, ela contrata pessoas sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da Administração direta e indireta do Estado. Tais pessoas não têm qualquer vínculo com a entidade onde prestam serviços, não assumem cargos, empregos, funções e não se submetem às normas constitucionais sobre servidores públicos. Na realidade, a terceirização, nesses casos, normalmente se enquadra nas referidas modalidades de terceirização **tradicional** ou **com risco**, porque mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público; escapa às normas constitucionais sobre servidores públicos; cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais; com salários pagos e com encargos sociais; não observa as regras das contratações temporárias; contrata servidores afastados de seus cargos para prestarem serviços sob outro título, ao próprio órgão do qual está afastado e com o qual mantém vínculo de emprego público.

Aliás, não estando investidas legalmente em cargos, empregos ou funções, essas pessoas não tem condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo que implique decisão, manifestação, de vontade, com produção de efeitos jurídicos; só podem executar atividades estritamente materiais; são simples **funcionários de fato**. Foi uma das muitas fórmulas que se arrumou para burlar todo um capítulo da Constituição Federal (do art. 37 ao 42), para servir aos ideais de nepotismo e apadrinhamento a que não pode resistir tradicionalmente a classe política brasileira.

Além disso, o real objeto do contrato não é a prestação de serviços, mas o fornecimento de mão-de-obra.

[...]

Tais contratos são manifestamente **ilegais e inconstitucionais**. Eles correspondem a uma **falsa terceirização** e não escondem a intenção de burla à Constituição.

[...]

Esse tem sido o entendimento do Tribunal de Contas da União, o que acabou levando o Governo Federal a baixar o Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. No art. 1º, ele estabelece quais as atividades que devem ser executadas, de preferência, por execução indireta, abrangendo as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. No § 2º, determina que ‘não poderão ser objeto de execução indireta atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoa’.

Mesmo nesses casos, a contratação não tem por objeto o fornecimento de mão-de-obra, mas a prestação de serviço pela empresa contratada. É o que consta expressamente do art. 3º, quando determina que ‘o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços’.

Portanto, o que é perfeitamente possível no âmbito da Administração Pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços. Na realidade, isto sempre foi feito, sem que se empregasse o termo **terceirização**, o que permite reafirmar que **o direito administrativo moderno foi invadido por termos novos para designar institutos antigos, apenas com a diferença de que hoje vêm carregados de nova ideologia.**

## CONCLUSÃO

Tanto a contratação de servidores temporários quanto a dos ditos servidores terceirizados devem respeitar os ditames legais e constitucionais, sob pena de caracterizarem burla à realização do concurso público.

O concurso público é a regra por excelência para o ingresso de servidores públicos, enquanto a contratação para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público é uma exceção a essa regra, e assim deve ser tratada.

Da mesma forma, a contratação de serviços inerentes às atividades-meio desenvolvidas pela Administração Pública é permitida, desde que não caracterize mera contratação de mão-de-obra.

Portanto, havendo o incremento natural de atribuições e o aumento do volume de trabalho da Administração Pública, o que não se pode perder de vista é a regra: a realização de concurso público para o provimento dos respectivos cargos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.745**, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 168566/RS**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 20 de abril de 1999. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 890/DF**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 06 de fevereiro de 2004. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010d.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.229/ES**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 09 de junho de 2004. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010e.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.987/SC**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 19 de fevereiro de 2004. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010f.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.125/DF**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 06 de abril de 2000. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010g.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.380/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 20 de junho de 2001. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010h.

BASTOS, Celso Antônio Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. vol. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: RT, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. atual. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. RT, 1991.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.



SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2002.001131-2**. Relator: Desembargador Luiz César Medeiros. Florianópolis, 02 de setembro de 2002. Disponível em: <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2002.000476-6**. Relator: Desembargador Luiz César Medeiros. Florianópolis, 02 de setembro de 2002. Disponível em: <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2001.013595-7**. Relator: Desembargador Luiz César Medeiros. Florianópolis, 02 de setembro de 2002. Disponível em: <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2002.002681-6**. Relator: Desembargador Nicanor da Silveira. Florianópolis, 20 de outubro de 2004. Disponível em: <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001.008846-0**. Relator: Desembargador Jorge Mussi. Florianópolis, 15 de agosto de 2001. Disponível em: <[www.tj.sc.gov.br](http://www.tj.sc.gov.br)>. Acesso em: 07 jun. 2010e.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.



# EDITAIS, PROJETOS E ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÕES E OBRAS PARCELADAS

**Pedro Jorge Rocha de Oliveira**

**Alysson Mattje**

**Rogério Loch**

Auditores Fiscais de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

A execução de obra pública, assim como os demais atos da administração pública, deve atender aos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade contidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

O projeto básico (projeto completo de engenharia) é peça fundamental que possibilita o perfeito entendimento, por parte dos interessados, do objeto de uma licitação. Imperfeições em sua elaboração implicarão na necessidade de alterações, com consequentes mudanças de especificações, quantitativos de serviços, preços e prazos.

A administração deve manter um fiscal habilitado, capacitado e especialmente designado, acompanhando permanentemente a execução da obra para garantir a correta execução e a qualidade dos serviços. As etapas de execução da obra devem ser medidas de acordo com o previsto em contrato, no respectivo cronograma e atestadas de forma regular e adequada, já que os pagamentos devem corresponder aos serviços realizados.

O presente tópico será desenvolvido na forma de perguntas e respostas práticas do dia a dia das obras públicas, de maneira a facilitar a consulta sobre os procedimentos para licitação, contratação, elaboração de projetos e orçamentos, a fiscalização e os procedimentos adequados para o parcelamento de obras. A ênfase do tema é para saneamento básico, entretanto, os procedimentos aqui discutidos, de modo geral, podem ser aplicados para qualquer tipo de contratação de obras ou serviços de engenharia.

## 1 EDITAIS

### 1.1 QUAIS LICENÇAS SÃO NECESSÁRIAS PARA A LICITAÇÃO DE UMA OBRA?

É necessária, com variações em função do tipo e local da obra, a Consulta de viabilidade, a Autorização nas interferências, o Alvará para construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), as Licenças ambientais e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Essas licenças devem ser obtidas previamente ao lançamento do Edital de licitação, de modo a adequar o objeto que se pretende contratar aos condicionantes legais. Quando obtidas somente após a licitação do objeto, podem acarretar alterações que descaracterizem os entendimentos previstos no Projeto Básico, implicando em alterações que podem inviabilizar a execução do contrato em virtude de alterações que, por ventura, sejam necessárias.

### 1.2 QUAIS EXIGÊNCIAS DEVEM COMPOR A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS PROPONENTES?

O Edital pode exigir comprovação de experiência técnico-profissional (do responsável técnico) e técnico-operacional (da empresa), nos termos do art. 30 da Lei nº 8.666/93 (federal) (BRASIL, 2010a). Tais exigências devem estar limitadas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, ou seja, não basta a ocorrência de um ou outro requisito, é preciso que ambos ocorram simultaneamente.

Em cada caso, a Administração deverá, em consonância com as disposições da Carta Magna de 1988, verificar quais das exigências constantes do rol máximo dos arts. 30 e 31 da Lei nº 8.666/93 (federal) são indispensáveis para a satisfação do objeto e exigir exclusivamente o que for efetivamente indispensável.

O excesso de exigências, além de não assegurar o aumento da segurança, viola o princípio da competitividade, porque pode afastar da participação no certame aqueles que tinham efetivas condições de executar a obra ou serviço, apresentando a melhor proposta para a Administração.

Os quantitativos da exigência técnica devem, a princípio, serem inferiores a 50% das quantidades projetadas, de acordo com as razões do veto a alínea b do § 1º do art. 30, da Lei nº 8.666/93 (federal), formulada pela Advocacia Geral da União na mensagem de veto do Executivo à sanção da referida Lei.

Para as respectivas comprovações, não deve haver limitação de tempo, época, locais específicos ou execução de serviços atrelados ao fornecimento de materiais e equipamentos. A exigência de Atestados Técnicos com o fornecimento de materiais e/ou equipamentos serve somente para restringir a participação de um maior número possível de empresas no certame, notadamente daquelas que

realizaram os serviços propostos, porém, nos quais o contrato não tenha previsto o fornecimento dos materiais (tubos, conexões, equipamentos etc.).

A relevância técnica deve ser demonstrada pela execução da obra, e não pela aquisição de materiais. O que importa, nesse caso, é a capacidade financeira a ser suportada pela eventual contratada para a realização do contrato, com as aquisições previstas. Questão essa a ser exigida na qualificação econômico-financeira das licitantes e não na qualificação técnica.

Outra questão a ser discutida é o número de Atestados Técnicos que podem ser permitidos para a comprovação da Qualificação Técnica. Itens como assentamento de tubulações, pavimentações, escavações, escoramentos, estrutura em concreto etc. podem ser comprovados com a utilização de mais de um Atestado Técnico, já que são serviços repetitivos e a partição da quantidade exigida não interfere na capacidade técnica.

Na estipulação de um número máximo de atestados como forma de comprovação da capacidade técnico-operacional, é preponderante o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que é ilegal tal limitação, por configurar infringência aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II e § 5º, da Lei nº 8.666/93 (federal) e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

### 1.3 COMO DEFINIR O REGIME DE EXECUÇÃO: PREÇO GLOBAL OU UNITÁRIO?

O regime de empreitada por preço global ocorre, conforme o art. 6º da Lei nº 8.666/93 (federal), quando o órgão contrata com terceiros a execução de obra ou de serviço por preço certo e total. Essa modalidade de empreitada deve ser utilizada quando todos os projetos estão bem elaborados, de forma que se possam estipular os quantitativos de materiais empregados com uma precisão significativa, pois nesse caso não é admitido aditivo para alteração dos quantitativos.

Logo, acréscimos ou supressões, poderiam ser apenas em relação ao objeto do edital. Poder-se-ia, por exemplo, aumentar ou diminuir uma área relativa ao objeto, em casos excepcionais (eventualidades ou imprevistos), mas não se permitiria aditar determinado serviço para executar o mesmo objeto inicial.

Em obras de saneamento básico, por exemplo, em que existem serviços nos quais algumas quantidades são estimadas, pois não se pode afirmar previamente qual será a quantidade total a ser executada, como é o caso das escavações (manual, mecanizada e em rocha), reaterros, substituição de solos, operação do sistema de rebaixamento, escoramento, entre outros. Essas quantidades variam em função de interferências encontradas no subsolo, do tipo de solo, de fatores climáticos etc. Nesses casos, entende-se que o regime de execução de empreitada por preço unitário é o mais adequado, pois condiciona o pagamento ao que foi efetivamente executado, não impondo perdas a nenhuma das partes contratadas por imprecisão na estimativa de quantidades.

#### 1.4 O QUE É O CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS?

É um limitador ao preço ofertado pelas licitantes, tendo como referência o orçamento básico da Administração que, por sua vez, deve ter como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado. É exigido nos arts. 40, X, e 48, II da Lei nº 8.666/93 (federal) devendo ser aplicado sobre os preços unitários e globais da planilha orçamentária.

Mesmo que o regime de execução seja empreitada por preço global, o orçamento deve ser elaborado com os preços unitários discriminados e o critério de aceitabilidade deve ser aplicado, uma vez que o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos.

O “jogo de preços” ou “jogo de planilha” nos orçamentos poderá ser evitado pela indicação, no edital do critério de aceitabilidade dos preços máximos unitário e global. Desta forma, a determinação, pelo Tribunal de Contas, para que seja incluída, em editais, cláusula definindo os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, com a fixação de limites para preços máximos, visa resguardar, tão somente, o interesse público.

#### 1.5 COMO PROCEDER COM RELAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO?

Pelas características do objeto a ser executado, muitas vezes, é possível presumir que é comum a subcontratação de algumas obras ou serviços previstos. No entanto, devem estar especificados no Edital as obras ou serviços dos quais a Administração admitirá a subcontratação (ou os em que não admitirá), em conformidade com o art. 72 da Lei nº 8.666/93 (federal). Ressalta-se ainda que somente é passível de subcontratação o que a Administração entende como parcela de menor relevância, não devendo constar das exigências de qualificação técnica.

#### 1.6 É POSSÍVEL EXIGIR NAS LICITAÇÕES QUE OS PRODUTOS E SERVIÇOS SEJAM NORMATIZADOS OU QUE O FORNECEDOR PARTICIPE DE PROGRAMA DE QUALIDADE (PBQP)?

Quanto à exigência do fornecimento de produtos normatizados, é necessário observar o que menciona o art. 6º IX c) da Lei nº 8.666/93 (federal), quando define que o Projeto Básico deve conter, entre outros, o seguinte: “identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como as especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução.”

Também, cabe observar o contido no art. 30, IV da mesma Lei nº 8.666/93 (federal), a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á, entre outros: “[...] a prova do atendimento de requisitos em lei especial, quando for o caso”.

Assim, entende-se que é possível exigir nas licitações que os produtos e serviços sejam normatizados, segundo normas próprias e de acordo com lei específica.

Não se deve exigir a comprovação de participação dos fornecedores em programas de qualidade, na fase de habilitação, tolerando-se sua exigência para a fase de classificação, nos certames licitatórios.

É pertinente destacar que os órgãos da administração pública devem garantir a qualidade das obras, pela elaboração de bons projetos, especificação adequada dos produtos e serviços, controle de qualidade dos materiais e serviços entregues, mediante competente fiscalização, inclusive com ensaios e análises, em confronto com normas próprias, se editadas.

### 1.7 QUAIS ANEXOS DEVEM INTEGRAR O EDITAL?

Além da Minuta do futuro contrato, todos os elementos técnicos necessários ao perfeito entendimento do objeto em licitação: especificações técnicas, memoriais descritivos, normas de medição e pagamento, planilha orçamentária com a previsão de BDI e o projeto básico ou executivo atualizados com a responsabilidade explícita por meio de ART e assinaturas em todos os elementos. No texto do Edital deve haver a previsão da exigência de que os proponentes demonstrem a composição do BDI e Encargos Sociais.

## 2 PROJETOS E ORÇAMENTOS

### 2.1 QUAIS SÃO OS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA O PROJETO BÁSICO OU EXECUTIVO?

a) **Escolha e propriedade do terreno** — a escolha do terreno deve ser orientada de acordo com o estabelecido no programa de necessidades e considerar as dimensões necessárias para a realização do empreendimento. A definição do terreno deve ser feita antes da elaboração do estudo de viabilidade e dos projetos. Não devem ser esquecidas áreas para estacionamento, áreas verdes, recuos etc., consultando, para tanto, a legislação municipal sobre o assunto.

Os seguintes aspectos devem ser considerados: infraestrutura disponível para a realização da obra (água, energia e vias de acesso), condições de ocupação da região e facilidade para obter materiais e mão de obra próximos à construção.

Se o terreno não for de propriedade do município, antes de contratar o projeto, a prefeitura precisa conferir a documentação relativa ao terreno, verificando se este se encontra legalizado e em condições de ser adquirido. A obra somente será executada em terreno de propriedade do titular da obra.

b) **Estudos geotécnicos (sondagens)** — são os estudos necessários à definição de parâmetros do solo ou rocha, tais como sondagem, ensaios de campo ou ensaios de laboratório, conforme as características da obra a ser executada que irão definir as características das fundações necessárias.

O estudo do solo é condição primordial para a definição de regular projeto básico sendo essencial para a elaboração do projeto estrutural. Sem a sondagem, não há como obter nível de precisão adequado dos quantitativos previstos, podendo gerar necessidade de aditivos ao futuro contrato.

c) **Memoriais descritivos e especificações** — Deverão ser elaborados de forma criteriosa, por profissional habilitado e capacitado. Tais memoriais são a descrição detalhada do objeto projetado, na forma de texto, onde são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos integrantes dos projetos e as especificações técnicas. Definem também todas as regras e condições que se devem seguir para a execução da obra ou serviço de engenharia, caracterizando individualmente os materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e o modo como serão executados cada um dos serviços, além dos critérios para a sua medição.

Destaca-se a importância da regulamentação dos preços e os critérios de medição, estabelecidos em projeto, e que norteiam tanto a elaboração do orçamento, como o trabalho da equipe de fiscalização nas medições durante a execução contratual. Indefinições nesses parâmetros podem suscitar reclamações da empresa contratada pelo pagamento de obras ou serviços não contemplados nos itens da planilha de orçamento, mas indispensáveis à realização do objeto.

d) **Projetos atualizados e aprovados** — projetos elaborados há algum tempo podem estar desatualizados em função de novas tecnologias construtivas e de novos materiais e, das próprias condições do local ou região que podem estar alteradas. O responsável pela autoria dos projetos deve providenciar o alvará de construção e suas aprovações pelos órgãos competentes, tais como: Prefeitura Municipal, Corpo de Bombeiros, Concessionárias (energia elétrica, telefonia, saneamento e etc.) e entidades de proteção sanitária e do meio ambiente.

Mesmo que o encaminhamento para aprovação formal nos órgãos de fiscalização e controle não seja realizado diretamente pelo autor do projeto, serão de sua responsabilidade as eventuais modificações necessárias à sua aprovação.



## 2.2 COMO SE CARACTERIZA A RESPONSABILIDADE FORMAL DO AUTOR DE PROJETO E DE ORÇAMENTO?

Os projetos devem ser elaborados e assinados por profissionais capacitados e habilitados junto ao Crea, de acordo com a Lei nº 5.194/66 (federal), que determina, nos seus arts. 13, 14 e 15.

A Lei nº 6.496/77 (federal) e a Resolução nº 1.025/09 do Confea disciplinam a obrigatoriedade da ART. O autor do projeto deverá recolher ART, específica para cada objeto da licitação, atestando sua autoria.

Não basta a assinatura do Profissional ou o recolhimento da ART. É necessário que ambos os procedimentos sejam realizados concomitantemente, de modo que um complementa o outro. Dessa forma, pode-se verificar que o Profissional cuja assinatura está nos projetos é do mesmo Responsável Técnico presente na ART recolhida perante o Crea, o que regulariza o serviço prestado.

A ausência dos requisitos descritos caracteriza infração à Lei nº 5.194/66 (federal), conforme art. 13, que considera que os projetos “só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta Lei”.

Significa dizer que se não forem cumpridos os requisitos relativos à forma de identificação nos projetos, estes não poderão ser considerados como elaborados por Profissional competente; é como se não existissem em termos legais, o que caracteriza infração aos arts. 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II da Lei nº 8.666/93 (federal), podendo o Edital ser considerado em dissonância com a legislação e até mesmo vir a anular o procedimento licitatório, quando for o caso.

Em nível Federal, o § 5º da Lei nº 12.017/09 (LDO 2010) exige, além da ART, declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes das referidas planilhas com os quantitativos do projeto e os custos do Sinapi.

## 2.3 QUAIS OS PROCEDIMENTOS ADEQUADOS PARA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO DE OBRA?

A Lei nº 8.666/93 (federal), em seu art. 6º, IX, exige como item do projeto básico, na alínea “f”, que haja “orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados” e estabelece, no art. 7º, § 2º, inciso II, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”, bem como, no art. 40, § 2º, inciso II, define que constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante o “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. (BRASIL, 2010a).

O orçamento final, ou básico (que serve de base para a licitação), é um método preciso de avaliação do custo da construção, sendo considerados com precisão todos os gastos prováveis, tais como aquisição e administração dos materiais, salários de empregados e impostos, taxas e leis sociais. Este tipo de orçamento, geralmente efetuado após os estudos de viabilidade técnico-econômica, exige uma série de cálculos e muita prática da parte de quem o efetua. A avaliação de custo é obtida através de levantamento de quantidades de materiais, equipamentos e serviços e composição de preços unitários, realizado na etapa de projeto básico e/ou de projeto executivo.

A **elaboração do orçamento básico deverá basear-se em:** a) coleta de preços realizada no mercado local ou região de execução dos serviços, tratados estatisticamente, encontrando-se uma média ponderada dos valores obtidos na coleta; avaliação dos custos horários de equipamentos, considerando as condições locais de operação e a taxa legal de juros; b) avaliação da Taxa de Leis Sociais (LS) em função das características do local de execução dos serviços; c) avaliação da Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) em função do volume ou porte dos serviços e do local de execução; d) pesquisa dos índices de aplicação de materiais e mão de obra, considerando as condições locais ou regionais de execução; e) um BDI estimado para as características da obra em licitação, com base em dados usuais do mercado, com diferenças entre o fornecimento de materiais e equipamentos; e f) os orçamentos realizados e assinados por um profissional capacitado e habilitado junto ao Crea, conforme art. 14 da Lei nº 5.194/66 (federal).

Da mesma maneira que os projetos, os orçamentos devem ser atualizados para o momento do início do certame, não significa a aplicação de índice(s) nos valores obtidos há algum tempo, devem ser realizadas novas pesquisas de preços no mercado, tratando adequadamente esses valores para a recomposição o orçamento.

### **3 FISCALIZAÇÃO DE OBRA**

#### **3.1 QUAIS AS FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES DO FISCAL?**

Entre os principais problemas relacionados à má qualidade das obras públicas estão, justamente, a estrutura disponibilizada para a fiscalização (número de profissionais e equipamentos) e a ausência de pessoal qualificado (falta de capacitação) e habilitado (sem formação específica ou sem registro no Crea). Fiscalização é uma atividade que deve ser exercida de modo sistemático pelo Contratante e seus prepostos, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

A Lei nº 8.666/93 (federal) estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. Além disso, o

representante da Administração (o fiscal) anotar em registro próprio (Diário de Obra) todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

O fiscal ou comissão designada tem como função de destaque proceder ou acompanhar as medições devendo analisar, corrigir, se for o caso, os quantitativos dos materiais e serviços empregados e os respectivos valores, providenciar a classificação dos materiais e atestar a correção e exatidão dos serviços executados, os materiais aplicados e valores monetários a pagar.

As funções do fiscal podem ser assim resumidas: a) receber designação para a fiscalização da obra; b) obter cópia da documentação da obra (projeto, especificações, memoriais, caderno de encargos, edital de licitação, contrato, proposta da contratada, cronograma físico-financeiro, ordem de serviço, ARTs, instruções e normas da Administração sobre obras públicas, etc.); c) recolher ART de fiscalização; d) certificar-se da existência do Diário de Obra e visá-lo periodicamente; e) tomar conhecimento da designação do responsável técnico (preposto) da contratada; f) certificar-se da disponibilidade de documentos no canteiro de obras, tais como: conjunto completo de plantas, memoriais, especificações, detalhes de construção, diário de obra e ARTs; g) solicitar e acompanhar a realização dos ensaios geotécnicos e de qualidade; h) acompanhar todas as etapas de execução e liberar a etapa seguinte; i) elaborar relatórios, laudos e medições do andamento da obra; j) avaliar as medições e faturas apresentadas pela contratada; k) opinar sobre aditamentos contratuais; l) verificar as condições de organização, segurança dos trabalhadores e das pessoas que por ali transitam, de acordo com Norma própria (ABNT); m) comunicar ao superior imediato, por escrito, a ocorrência de circunstâncias que sujeitam a contratada a multa ou, mesmo a rescisão contratual; n) manter o controle permanente de custos e dos valores totais dos serviços realizados e a realizar; o) acompanhar o cronograma físico-financeiro e informar à contratada e ao seu superior imediato (do fiscal), as diferenças observadas no andamento das obras; p) elaborar registros e comunicações, sempre por escrito; q) emitir Termo de Recebimento da obra; e r) auxiliar no arquivamento da documentação da obra.

### 3.2 QUAL A FUNÇÃO DO FISCAL NA ORDEM DE PARALISAÇÃO, NOS ADITAMENTOS CONTRATUAIS E NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA?

a) **Ordem de paralisação** — a Ordem de Paralisação é obrigatória e deve ser numerada e publicada. Sabe-se que a grande maioria das obras tem seus andamentos retardados como fruto de um planejamento defeituoso (desde o orçamento público até o econômico e técnico do objeto), do total descaso com o estudo de viabilidade e com a elaboração deficiente dos projetos. A publicidade da Ordem de Paralisação é condição para eficácia dos atos, conforme disposto no parágrafo único, art. 8º e art. 26 da Lei nº 8.666/93 (federal).

A Ordem de Paralisação interrompe os prazos e formaliza as razões dessa situação. Caso contrário, os prazos contratuais continuarão sendo contados e sanções à contratada e responsabilizações aos administradores poderão ser aplicadas. Para a paralisação de obras, deve haver comprovação dos fatos, por análise técnica de engenharia e despacho motivado da autoridade superior.

O retardamento de obra ou serviço é contingência dos fatos, que de uma forma ou de outra atinge as contratações públicas. A lei considerou de forma realista, admitindo a situação, mas não pode, em hipótese alguma, servir como regra. É uma exceção. O planejamento, a execução programada, o projeto básico bem feito, a clara indicação prévia dos recursos financeiros, evitariam sobremaneira, essas ocorrências.

Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo. No reinício da obra, deverá ser formalizada uma Ordem de Reinício dos serviços.

**b) Aditamentos contratuais** — nos aditamentos contratuais envolvendo aspectos técnicos relacionados às obras ou serviços de engenharia, para que possa ser adequadamente efetivado o aditamento contratual, é imprescindível a atuação do profissional, habilitado, que atua como fiscal da obra.

A justificativa técnica deverá integrar, obrigatoriamente, o processo de análise do aditamento. Essa justificativa deverá estar baseada nos registros do Diário de Obra, comunicados recebidos ou transmitidos até então, dando conta da necessidade da alteração contratual, em razão de alterações no projeto, problemas construtivos, chuvas e outros aspectos envolvendo a execução do objeto.

Deve-se atentar para a permuta indiscriminada de serviços e alterações desnecessárias do projeto, visando atender unicamente o contratado, observando também que, na elaboração da planilha de serviços alterada, não possa ocorrer o “jogo de preços” ou “jogo de planilha”. Na alteração que implique em inclusão de itens novos, cuidar para a correta definição dos preços.

Outra forma de criar vantagens indevidas é a efetivação de aditivo “sem aumento” do valor de contrato, reduzindo-se ou eliminando-se serviços e aumentando-se quantitativos de serviços existentes ou até incluindo-se serviços novos.

Também, não pode simplesmente, por meio de aditamento contratual, a inclusão de novos serviços (ou até obras) não previstos inicialmente no projeto completo da obra e/ou o acréscimo excessivo de quantitativos, muitas vezes descaracterizando o objeto inicial. Se o projeto não foi corretamente elaborado, nova licitação será necessária.

**c) Liquidação da despesa** — na liquidação da despesa, relacionada a obras e serviços de engenharia, para que possa ser processado o competente pagamento, é imprescindível a atuação do profissional habilitado que atua como fiscal da obra.

O fiscal deverá atestar a execução integral do serviço (por meio de medição ou laudo) que se pretende efetuar o pagamento, verificando de maneira inequívoca a entrega (ou aplicação) do material e/ou a prestação efetiva do serviço.

O profissional designado para a função de fiscal deverá: a) realizar e/ou acompanhar a realização da medição; b) conferir e comprovar cada item constante da medição; c) atentar para medições inadequadas — especialmente em terraplenagens — pagamento de serviços de forma diferente do especificado originalmente, p. ex. escavação de 1ª, por 2ª ou de 2ª, por 3ª categoria; d) atentar para impedir medições de serviços não realizados possibilitando o pagamento antecipado — ausência de liquidação da despesa; e) assinar medições juntamente com o do preposto da contratada e do representante da consultora (quando houver); e f) atentar para o crime de Falsidade Ideológica (art. 299 do Código Penal).

Muitos profissionais, pelas mais diversas razões, prestam falso atestado sobre o andamento dos serviços, permitindo: pagamento antecipado por serviços não executados, aditamentos contratuais indevidos, substituições de materiais, obra com qualidade e segurança inadequadas. Incorrem, dessa maneira, em crime de Falsidade Ideológica, previsto no art. 299 do Código Penal.

Nunca é demais alertar: “Somente assine o que de fato é correto!” Caso contrário, o fiscal será, em última análise, o responsável pelas irregularidades mesmo que tenha sido “forçado” a prestar informação não verdadeira.

## 4 OBRAS PARCELADAS

### 4.1 O PARCELAMENTO DA EXECUÇÃO DE OBRAS DEVE SER SEMPRE ADOTADO?

A rigor do que determina a Lei de Licitações, o parcelamento é obrigatório, desde que técnica e economicamente viável. Caso não se pretenda adotar o parcelamento, deverá ser anexado ao processo o estudo justificando a sua não adoção, conforme se depreende do art. 23 da Lei nº 8.666/93 (federal), e de entendimentos do TCU.

O Plenário do TCU assim se manifestou no Acórdão nº 935/07 (BRASIL, 2010d):

9.4.2. ausência de parcelamento do objeto relativo à Concorrência nº 4/02, com violação ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, caracterizando restrição ao caráter competitivo da licitação, considerando que havia viabilidade técnica e econômica de parcelamento do objeto licitado, com preservação da modalidade pertinente ao total da obra, por ser esta constituída por várias parcelas independentes;

[...]

9.6.3. oriente suas unidades executoras que, em decorrência do disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e na Decisão nº 393/04-TCU-Plenário, é obrigatória a

admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade;

Também, conforme entendimento do TCU no Acórdão nº 1.323/07 – 2ª Câmara (BRASIL, 2010e), não pode ser confundido o instituto do parcelamento do objeto com o do fracionamento da despesa. O parcelamento do objeto é obrigatório, desde que técnica e economicamente viável, pois possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a administração pública.

Já o fracionamento da despesa, prática vedada pela Lei nº 8.666/93 (federal), consiste em desmembrar uma obra, compra ou serviço em partes menores de modo a que o valor individual de cada uma delas esteja enquadrado em limite de modalidade de licitação menos restritiva. Assim, ocorre fracionamento de despesa quando, por exemplo, uma obra esteja enquadrada, por seu valor total, na modalidade de concorrência, mas o gestor a divide em partes menores de modo a realizar a licitação na modalidade convite, ou mesmo, dispensar a licitação.

Outra preocupação deve ter-se em relação ao contido no § 5º do art. 23, da mesma Lei, quando trata do “mesmo local”. São consideradas no mesmo local obras “que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente”, não necessariamente no mesmo edifício, por exemplo, mas em “locais” com a possibilidade técnica, jurídica e física dessa juntada (exemplo: obras de reformas próximas umas das outras), onde poderia haver a agregação do objeto.

#### 4.2 COMO LICITAR OBRA COM RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DE MAIS DE UM EXERCÍCIO FINANCEIRO?

O caso típico é das Câmaras de Vereadores que recebem repasses do Poder Executivo e pretendem construir sua sede própria. Nestes casos, se há previsão da obra no PPA e na Lei Orçamentária, deverá constar do edital e do cronograma físico-financeiro a previsão de volume de recursos a ser despendido em cada exercício, sendo realizado a cada exercício o empenhamento da despesa correspondente às parcelas a serem efetivamente pagas no exercício.

Esse procedimento somente será possível se o volume de recursos disponível, anualmente, possibilitar o cumprimento das etapas do andamento normal da obra, até sua conclusão, ao longo dos respectivos exercícios da sua execução.

O que não pode é realizar a obra em etapas, simplesmente aplicando os recursos de um exercício ou reservas (economias já feitas), sem uma garantia de sua continuidade, nos exercícios seguintes, inclusive por novo administrador que venha assumir como gestor daquela Entidade pública. A realização em etapas somente é possível se as etapas executadas venham a ter utilidade por si, ou seja, um prédio administrativo de dois pavimentos, se o primeiro pavimento for a primeira etapa (com recursos de um exercício), esse pavimento deve ser previsto acabado para utilização.

## CONCLUSÃO

A Administração Pública deve investir em planejamento, no desenvolvimento de adequados projetos de engenharia, em capacitação dos profissionais, desde membros de comissões de licitação, projetistas e orçamentistas de obras até aqueles responsáveis pela importante função de fiscalização das obras.

Investir, também, em projeto básico (projeto completo de engenharia), como peça fundamental que possibilita o perfeito entendimento, por parte dos interessados, do objeto de uma licitação. Imperfeições em sua elaboração implicarão na necessidade de alterações, com consequentes mudanças de especificações, quantitativos de serviços, preços e prazos. A administração deve manter um fiscal habilitado e capacitado, especialmente designado, acompanhando permanentemente a execução da obra, para garantir a correta execução e a qualidade dos serviços. As etapas de execução da obra devem ser medidas de acordo com o contrato e atestadas de forma regular e adequada, já que os pagamentos devem corresponder aos serviços efetivamente realizados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.194**, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.496**, de 07 de dezembro de 1977. Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de Engenharia, de Arquitetura e Agronomia. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 2. ed. Brasília: SECOB/TCU, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 935/07**. Processo nº 017.489/2005-5. Plenário. Brasília, 23 de maio de 2007. Disponível em: <[www.tcu.sc.gov.br](http://www.tcu.sc.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.323/07**. Processo nº 011.986/2003-7. Segunda Câmara. Brasília, 29 de maio de 2007. Disponível em: <[www.tcu.sc.gov.br](http://www.tcu.sc.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2010e.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **OT nº 01/06**: Orientação técnica sobre projeto básico. 1. ed. Foz do Iguaçu: IBRAOP. nov./2006. Disponível em: <[www.ibraop.org.br](http://www.ibraop.org.br)>. Acesso em: 20 maio 2010f.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Obras públicas**: tirando suas dúvidas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



# E-SFINGE OBRAS

**Pedro Jorge Rocha de Oliveira**  
**Alysson Mattje**  
**Gustavo Simon Westphal**  
Auditores Fiscais de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

E-Sfinge Obras é um sistema informatizado integrante do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio do qual as Unidades Gestoras estaduais e municipais prestam informações via Internet e *on-line* cadastrando as obras públicas, logo após a conclusão do processo licitatório (homologação) e registrando, periodicamente, os eventos ocorridos e o andamento dos contratos, com o preenchimento de formulários disponibilizados nas telas do Sistema.

Em 1º de julho de 2003 o Tribunal de Contas implantou o Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras (SCO), criado pela Instrução Normativa nº TC-01/03, de 28/06/2003.

Com a edição da Instrução Normativa nº TC-04/04, de 08/12/2004, que criou o Sistema de fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge), o SCO passou a ser parte integrante do e-Sfinge, com a denominação de e-Sfinge Obras.

No sentido de tornar mais prática a apresentação do tema, os assuntos serão tratados na forma de perguntas e respostas, evidenciando os principais procedimentos para utilização do sistema e as principais dúvidas dos usuários.

## 1 SITUAÇÃO DAS UNIDADES GESTORAS NA REGIÃO

### 1.1 QUAL A SITUAÇÃO DAS UNIDADES GESTORAS NA REGIÃO?

A situação das unidades gestoras, em cada uma das regiões integrantes das respectivas Associações de Municípios, será evidenciada com base em levantamento realizado pelo TCE, quando serão

relatados os principais problemas verificados que demonstram a falta de atualização dos dados e, as suas respectivas soluções para que as UGs possam atender o estabelecido na Instrução Normativa nº TC-01/03. (SANTA CATARINA, 2010).

### 1.2 COMO PROCEDER SOBRE A “COMPETÊNCIA 01/2009”? (UNIDADES GESTORAS QUE SE ENCONTRAM EM ATRASO)

O procedimento representa a possibilidade de atualização das informações a partir de 01/2009 até o mês mais atual do calendário (competência atualizada) e, posteriormente retornando competências, realizar a atualização de anos anteriores.

Deverá ser encaminhada solicitação via ofício, ao TCE, manifestando a intenção de utilização do procedimento “Competência 01/2009”. Com a concordância do TCE, ao acessar o sistema, as respectivas UGs que solicitaram a utilização da “Competência 01/2009”, após o ajuste feito pela informática do TCE, estarão na Competência 01/2009 (automaticamente criada pelo TCE).

Iniciar os cadastros das obras, cuja licitação foi homologada ou a dispensa ou inexigibilidade publicada, a partir de 1º/01/2009, cadastrando, mês a mês, os dados de todas as obras e emitindo o recibo mensalmente, trazendo todas as obras em conjunto.

Após a atualização dos dados relativos a essas obras (a partir de 1º/01/2009), até o mês mais atual (competência atualizada), retorna-se para os exercícios anteriores e atualizam-se as demais em atraso, conforme procedimento específico.

## 2 PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS PARA INFORMAÇÕES AO E-OBRAS

### 2.1 EM QUE MOMENTO DEVE-SE INICIAR AS INFORMAÇÕES NO E-SFINGE OBRAS?

A partir da homologação da licitação, ou da publicação da dispensa ou inexigibilidade de licitação, na competência liberada referente ao mês/ano do evento.

### 2.2 O QUE DEVE SER CADASTRADO NO E-SFINGE OBRAS?

Devem ser informados os dados de obras e serviços de engenharia licitados, a partir da modalidade Convite, bem como, as dispensas e inexigibilidades de licitação, em valores equivalentes a cada uma das modalidades de licitação, conforme limites da Lei nº 8.666/93 (federal). Portanto, se realizado o procedimento licitatório para execução de obras ou serviços de engenharia, independentemente do valor, os dados serão informados no Sistema.

### 2.3 QUAIS OS PROCEDIMENTOS BÁSICOS PARA CADASTRAMENTOS DE DADOS?

Início do cadastramento será com a homologação do processo licitatório, ou da publicação da dispensa ou inexigibilidade e na competência liberada referente ao mês/ano do evento e:

- ▶ O cadastramento do contrato e da obra ocorrerá na competência liberada, referente ao mês/ano da assinatura do contrato ou da emissão de instrumento equivalente;
- ▶ Para efeito do Sistema, todos os instrumentos (Contrato, Carta-contrato, Ordem de Serviço, Nota de Empenho) serão tratados como contrato; e
- ▶ Por exemplo: se ocorrer uma homologação ou assinatura de contrato no dia 31, neste caso, o prazo para cadastramento será até o dia 05 do mês seguinte (cinco dias).

### 2.4 QUAIS SÃO OS PERFIS DE USUÁRIOS EXISTENTES NO SISTEMA E-SFINGE OBRAS?

No Sistema e-Sfinge Obras, existem quatro perfis de usuários, com as seguintes funções no Sistema:

- ▶ **ADM CI (Controle Interno)** — cadastra ADM UG Obras, consulta e acompanha os registros (mesmo usuário do e-Sfinge);
- ▶ **Titular** — consulta dados (ex.: Prefeito, Presidente da Câmara) — não obrigatório;
- ▶ **ADM UG Obras** — cadastra Usuário UG, consulta e emite recibo (não cadastra informações sobre obras) — usuário obrigatório, mesmo para as Unidades Gestoras que não possuem obras; e
- ▶ **Usuário UG Obras** — cadastra e consulta e dados — obrigatório para as Unidades Gestoras que possuem obras.

### 2.5 O QUE SIGNIFICA COMPETÊNCIA?

Competência nada mais é do que o período (mês) no qual os eventos que ocorrerem, deverão ser informados, observando o seguinte:

- ▶ Período do dia 1º de um mês ao dia 05 do mês seguinte;
- ▶ Competência liberada é a competência que o usuário pode informar dados;
- ▶ Os registros devem ocorrer na competência correspondente ao mês do evento, ex.: licitação no mês da homologação; contrato no mês da assinatura; aditamento no mês da data do aditivo, medição no mês da ocorrência da medição, etc.;
- ▶ A competência avança com a emissão do recibo;
- ▶ O retorno de competência será realizado a pedido do ADM UG Obras, ao TCE, via Sistema. A liberação será também via Sistema; e

- ▶ O retorno de competência não exclui dados, mas inutiliza os recibos do período. Os recibos da competência retornada e das competências seguintes devem ser reemitidos.

## 2.6 QUAIS SÃO OS TIPOS DE RECIBOS EMITIDOS NO SISTEMA?

Recibos de Isenção ou de Informações Prestadas, sendo obrigatório para todas as UGs e todos os meses (competências), independentemente de realização de obras em determinado mês, até o dia 5 do mês seguinte.

## 2.7 NÃO SE TÊM DADOS A INFORMAR, COMO OBTER O RECIBO?

Será obtido o Recibo de Isenção, mensalmente, no *site* do TCE: [www.tce.sc.gov.br/e-Sfinge](http://www.tce.sc.gov.br/e-Sfinge), acessando como ADM UG Obras, clicando no Menu Recibo/Competência/Emitir Recibo. Será de Isenção para aquelas unidades que não estão realizando obras, ou para aquelas que, em determinada competência, nada têm a informar de ocorrências das licitações, contratos e obras cadastrados. Será de Informações Prestadas, no caso de dados informados na competência.

## 2.8 QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS RELACIONADOS À EMISSÃO DE RECIBOS?

Para emissão dos respectivos comprovantes denominados de recibos, atentar para:

- ▶ Ao tentar emitir, se acusar Restrições Proibitivas, estas devem ser solucionadas;
- ▶ Ao tentar emitir, se acusar Restrições de Advertência, estas devem ser observadas para solução, no momento, ou nos próximos registros;
- ▶ Quem emite os recibos é o ADM UG Obras; e
- ▶ Os recibos emitidos não devem ser enviados, ao TCE, em meio documental (papel).

## 2.9 O RECIBO PODE SER EMITIDO POR OBRA?

Não. O Recibo será obtido uma única vez ao mês pela UG (ADM UG Obras), para a totalidade das informações prestadas pela UG. Cada UG vinculada ao Ente emitirá o seu respectivo recibo.

## 2.10 PARA QUAIS TIPOS DE OBRA E MODALIDADES DE LICITAÇÃO DEVEM-SE INFORMAR OS ORÇAMENTOS?

Nas configurações atuais do Sistema a exigência é para todas as obras e serviços de engenharia, licitados na Modalidade de Tomada de Preços, Concorrência e Shopping e para as Dispensas e Inexigibilidades em valores equivalentes a essas modalidades. No sistema são utilizadas as seguintes planilhas (orçamentos):

- ▶ Planilha do Orçamento Básico: elaborado pelo órgão licitante, será informada logo após o cadastramento da licitação;
- ▶ Planilha do Orçamento Contratado: elaborado pelo proponente vencedor da licitação, será informada logo após o cadastramento da obra; e
- ▶ Planilha do Orçamento de Aditamento: elaborada pelo contratado, e aprovada pela contratante, será informada logo após o cadastramento do aditamento.

Observação: O orçamento deve ser realizado por um profissional capacitado e habilitado junto ao CREA. O art. 14 da Lei nº 5.194/66 (federal) estabelece que:

Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a quem interessar, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no art. 56.

## 2.11 COMO É FEITO O CADASTRAMENTO DO ANDAMENTO E DA MEDIÇÃO DE UMA OBRA?

Devem ser observadas as regras a seguir:

- ▶ Andamento é obrigatório todos os meses para obra em execução;
- ▶ O campo Avanço Financeiro no Mês será informado para Convite e/ou (Materiais);
- ▶ O valor em R\$ no mês, tanto do Andamento, quanto da Medição, independe do pagamento! É o correspondente financeiro ao % de avanço físico;
- ▶ Medição: uma, mais de uma, ou nenhuma na competência, conforme contrato e execução;
- ▶ Caso a obra não apareça na lista, verificar se já não foi realizada a ação desejada;
- ▶ O aditivo poderá ter medição em separado; e
- ▶ Para obra finalizada, mas sem Conclusão no Sistema, evitar a informação de andamento (andamento “o”), mediante a informação do Recebimento Provisório.

## 2.12 COMO SÃO FEITAS AS ALTERAÇÕES, CORREÇÕES E EXCLUSÕES DE DADOS NO SISTEMA?

Devem ser observadas as regras a seguir:

- ▶ São realizadas acessando as telas do cadastro dos dados. Clicar em Alterar (junto do botão Novo), marcar e selecionar o item a ser alterado/excluído (ao se excluir a licitação ou o contrato exclui-se tudo a eles vinculados);
- ▶ Até a emissão do recibo os dados da competência poderão ser alterados/excluídos livremente;
- ▶ Após a emissão do recibo, o ADM UG Obras solicita liberação de competência ao TCE;
- ▶ Com o objetivo de corrigir os dados informados, poderão ser excluídos os dados totais de uma Licitação, Contrato ou Obra, em Cadastramentos; e
- ▶ Para realizar esse procedimento, o Usuário deverá se certificar de estar na competência na qual foi cadastrado o item a ser excluído/alterado.

## 2.13 COMO INFORMAR ADITIVO E REAJUSTE CONTRATUAL?

Devem ser observadas as regras a seguir:

- ▶ O reajuste será informado no mesmo momento e mesma tela do Andamento de Obra se Convite e/ou (Materiais);
- ▶ O reajuste será informado no mesmo momento e mesma tela da Medição se TP ou Concorrência;
- ▶ Reajuste contratual somente após 01 (um) ano de acordo com norma legal; e
- ▶ Não informar no campo reajuste, o valor do aditivo ou vice-versa. REAJUSTE NÃO É ADITIVO! ADITIVO NÃO É REAJUSTE! Reajuste é por apostilamento apenas.

## 2.14 QUAIS SÃO AS RESTRIÇÕES PROIBITIVAS POSSÍVEIS QUANDO DA EMISSÃO DO RECIBO?

No momento da emissão do Recibo, na configuração atual do sistema, poderão aparecer as seguintes restrições proibitivas, que deverão ser corrigidas:

- ▶ Não foi informado o orçamento básico para a licitação, verificar e informar. (R.04);
- ▶ Há Aditamento Contratual de Reequilíbrio ou de Valor, sem Orçamento de Aditamento. (R.09);
- ▶ Não consta obra cadastrada, cadastre a(s) obra(s). (R.15);
- ▶ Não foi informado o orçamento do contratado, verificar e informar. (R.17);

- ▶ Existe informação da obra, na competência atual, incompatível com a competência anterior, devendo a informação da competência atual ser corrigida ou excluída. (R.34);
- ▶ Os valores medidos estão maiores que o valor inicial, mais aditamentos, verificar e corrigir. (R.36); e
- ▶ É necessário informar o Andamento da Obra. (R.39).

#### 2.15 COMO SE FAZ O CADASTRAMENTO DE OBRA COM UMA OU MAIS PLANILHA ORÇAMENTÁRIA?

Depois do Cadastramento da licitação, deve-se informar, no Sistema, o Orçamento Básico utilizado para a instauração do procedimento licitatório.

Em algumas situações, poderá ser conveniente o cadastramento de uma ou mais planilhas para cada parte da obra, dentro da mesma Obra, em função da existência de planilhas orçamentárias específicas referentes às partes da Obra, com os seus respectivos itens de serviço. Dessa forma, o acompanhamento no Sistema será facilitado, principalmente no tocante às medições.

Com o identificador da planilha, existe a possibilidade de informação da planilha única ou de forma subdividida, da planilha orçamentária de uma obra. O identificador é o nome geral da planilha principal ou nome de cada uma das planilhas parciais da obra.

Assim, na informação do orçamento básico, poderão ser criadas subdivisões com a indicação do nome de cada parte da obra com os respectivos itens de serviços, os quais, se necessário, poderão ser repetidos em subdivisões distintas.

#### 2.16 QUAIS SÃO AS EXIGÊNCIAS EXISTENTES POR TIPO/SUBTIPO OBRA?

São regras internas que ao serem preenchidas as telas ou na tentativa de emissão de recibo são verificadas. Essas exigências são apresentadas aos usuários como forma de alertar a ausência dos respectivos dados ou até, impedir o prosseguimento das informações sem o cumprimento desse requisito.

Exemplo:

OBRA		EXIGE													
TIPO	SUBTIPO	FOTOS		Proj. Bás.	Proj. Exec. Realizado	Proj. Exec. Aprovado	Lic. Amb.	EIV	Eia / Rima	Alvará Mun.	ART	Diário Obra	Habite-se	As built	Programa Manutenção
		Mín.	Máx.												
Edificação	Abatedouro	2	4	4		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Abrigo de passageiros	2	4	✓		✓				✓	✓	✓			✓
Edificação	Auditório ou Teatro	2	4	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Biblioteca	2	4	✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Casas populares	2	6	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Centro de eventos	2	4	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Centro de treinamento	2	4	✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edificação	Centro social urbano	2	4	✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓

## 2.17 QUANDO É NECESSÁRIO SE FAZER O REGISTRO FOTOGRÁFICO DE UMA OBRA?

Na configuração atual do Sistema, as regras são as seguintes:

- ▶ Nas situações de obra paralisada, obra concluída e obra cancelada definitivamente;
- ▶ A quantidade de fotos, conforme tipo / subtipo obra (indicado na tela de cadastramento das fotos). Alguns tipos de obras não exigem fotos;
- ▶ Cada foto será de no máximo 500kb e na extensão “.jpg”;
- ▶ Serão anexadas, uma a uma, as fotografias exigidas;
- ▶ Na tela, será marcada uma situação de obra para vincular o respectivo registro fotográfico;
- ▶ A data a ser informada é a data da realização de cada fotografia e não aquela do dia da informação no sistema;
- ▶ O responsável técnico será aquele profissional responsável pela fiscalização da obra e que assumir a veracidade do conteúdo e da data das fotografias; e
- ▶ O arquivo deverá estar no computador do usuário para que possa enviá-lo (upload).

## 2.18 COMO SE FAZ PARA CONCLUIR UMA OBRA NO SISTEMA?

Quando uma obra tiver seu andamento físico concluído, será recebida provisoriamente pela informação da Tela Recebimento Provisório. Dessa forma, não se necessitará de nova informação, de andamento, até seu recebimento definitivo.



Observar o prazo máximo de 90 (noventa dias), ou aquele definido no Edital ou na Carta-Convite, para emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

Para efeitos do Sistema, uma obra somente estará concluída se, e somente se, possuir as datas de Recebimento Definitivo e do Pagamento final realizado. Somente após a ocorrência destas datas é que a Tela Conclusão de Obra será informada. A data do Recebimento Definitivo deve ser, sempre, anterior ao pagamento.

### **3 PRINCIPAIS DÚVIDAS DOS USUÁRIOS DO E-SFINGE OBRAS**

#### **3.1 AO TENTAR INFORMAR UMA MEDIÇÃO A OBRA NÃO APARECE NA LISTAGEM?**

Verificar as seguintes situações: 1) a modalidade de licitação escolhida foi Convite, ou fornecimento de materiais, ou ainda Pregão. 2) Não foi informado no Sistema o Orçamento Básico, ou Contratado ou ambos. 3) A obra ainda não foi iniciada no Sistema. 4) A obra já possui (já informado em momento anterior), no sistema, o Recebimento Provisório.

#### **3.2 AO TENTAR INFORMAR UM ANDAMENTO A OBRA NÃO APARECE NA LISTAGEM?**

Verificar as seguintes situações: 1) Se a obra está cadastrada; 2) Se a obra foi iniciada no Sistema; e 3) Se o andamento já foi efetuado na respectiva competência. Nesse caso, pode-se, alterar o andamento.

#### **3.3 COMO OBTER OU ALTERAR SENHAS PARA OS PROCEDIMENTOS NO E-SFINGE OBRAS?**

Para o caso de municípios, procurar quem fez o cadastramento da pessoa que esqueceu a senha. Se for um Usuário UG, procurar o ADM UG. Se for o ADM UG, procurar o ADM CI. Se for o ADM CI, procurar o TCE.

No caso se alguma UG (Prefeitura, Fundo, Autarquia, Empresa ou a própria Câmara de Vereadores) não tiver acesso, deve-se procurar o Controle Interno do Município.

#### **3.4 O QUE FAZER QUANDO VAI SE SALVAR UMA ALTERAÇÃO E APARECE UM ERRO DEVIDO À COMPETÊNCIA ATUAL?**

Deve-se solicitar retorno de competência para a competência em que foi cadastrada a informação a ser alterada ou então selecionar a informação vinculada à competência em que se encontra.

### 3.5 COMO INFORMAR A CONCLUSÃO DA OBRA SE NÃO FOI PAGA A ÚLTIMA PARCELA?

A regra do Sistema estabelece que:

- ▶ Será informada a conclusão, se e somente se, existir o Recebimento Definitivo e a data do último pagamento realizado;
- ▶ Enquanto não realizado o último pagamento, ou o Recebimento Definitivo, informar o Recebimento Provisório, nos termos do art. 73 da Lei nº 8.666/93 (federal); e
- ▶ Informar o registro fotográfico, após a conclusão da obra.

### 3.6 PARA QUAIS OBRAS E QUANDO SE DEVE INFORMAR A ART?

A ART é determinada por legislação própria do Sistema Confea/Crea. Esse documento, preenchido pelo profissional, emitido anteriormente à realização do serviço, para aquelas obras ou serviços de engenharia para os quais é necessário que um profissional habilitado assuma a responsabilidade técnica, de acordo com normas do Crea e Confea. Em relação ao sistema, deve-se observar quanto ao tipo e subtipo de obra. A informação da ART para a obra deve ser feita, quando do início da obra, cadastrando a ART e, em seguida, vinculando a ART à obra, também já cadastrada. Observar as normas da Resolução nº 1.025/09 do Confea.

### 3.7 O QUE NÃO CADASTRAR?

Alguns exemplos a seguir.

- ▶ Registro de preços (materiais);
- ▶ Obras decorrentes de “Plano Comunitário de Melhoria” ou outras denominações, desde que não exista licitação realizada pelo Poder Público;
- ▶ Contratação de serviços de mão de obra para desbaste de árvores ornamentais, limpeza e pintura de meio-fios, limpeza de canteiros e corte de grama;
- ▶ Horas máquina/caminhão para, eventualmente, atender obras durante o exercício, quando as máquinas próprias não são suficientes;
- ▶ Execução de uma obra nova ou ampliação com material do estoque e mão de obra própria;
- ▶ Contratação de fornecimento de material e serviços de reforma de calçamento/colocação de meio fio em ruas, sem valor, destino e prazos definidos; e
- ▶ Aquisição de materiais diversos para vários locais (almoxarifado, por exemplo), utilizados na manutenção rotineira de vários serviços.

### 3.8 COMO PODEM SER REGULAMENTADAS NA UNIDADE GESTORA AS ATIVIDADES DO E-SFINGE OBRAS?

Com objetivo de sugerir uma organização interna das Unidades para facilitar as atividades relacionadas ao e-Sfinge Obras, já que também, compete ao Controle Interno a elaboração de propostas de disciplinamento das atividades e do fluxo de informações relacionadas ao envio de dados ao e-Sfinge Obras, de maneira que os dados estejam disponibilizados a tempo e a hora ao setor responsável pelos cadastramentos, elabora-se a seguir uma proposta de regulamentação.

A regulamentação definirá as responsabilidades, os prazos e a utilização de formulários no sentido de uniformizar e facilitar o registro dos dados que serão informados periodicamente.

Os instrumentos normativos poderão criar atribuições específicas mediante a indicação de servidores para exercê-las, com as competentes responsabilidades, inclusive de gerenciamento.

A normatização poderá dar-se por ato do Titular da Unidade, Decreto, Portaria ou outro. Um modelo sugerido consta a seguir.

#### **PORTARIA**

O (Prefeito) (Presidente da Câmara de Vereadores) no uso de suas atribuições, com fundamento nos artigos \_\_\_\_\_ da Lei \_\_\_\_\_.

Considerando a necessidade de disciplinamento das atividades e do fluxo de informações relacionadas ao envio de dados ao e-Sfinge Obras, instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), por meio da Instrução Normativa nº TC-01/03, de 28/06/2003, complementada pela Instrução Normativa nº TC-04/04, de 08/12/2004;

Considerando que os dados de obras e serviços de engenharia em execução ou executados devam ser remetidos ao TCE, mensalmente, via Internet e “on-line”, sendo obtidos os respectivos recibos até o dia 05 (cinco) do mês subsequente à ocorrência dos fatos; e

Considerando a necessidade de regulamentação que defina as responsabilidades, os prazos e a utilização de formulários no sentido de uniformização, de maneira que os dados estejam disponibilizados a tempo e a hora ao setor responsável pelos cadastramentos.

#### **ESTABELECE:**

Art. 1º. O setor responsável pelas licitações, até o segundo dia após a homologação ou anulação de processo licitatório, enviará os dados necessários ao preenchimento das telas do Sistema e-Sfinge Obras, ao setor responsável pelos cadastramentos, incluindo-se os dados do orçamento básico quando se tratar de Tomada de Preços, Concorrência, “Shopping” e, Dispensa e Inexigibilidade de valores equivalentes à Tomada de Preços e Concorrência.

Art. 2º. O setor responsável pelos contratos ou pela emissão de instrumentos equivalentes, até o

segundo dia após a assinatura do contrato ou da emissão de instrumento equivalente e das demais ocorrências relativas à sustação, aditamentos contratuais e outros, enviará os dados necessários ao preenchimento das telas do Sistema e-Sfinge Obras, ao setor responsável pelos cadastramentos, relacionados ao instrumento, a obra e o orçamento contratado quando se tratar de Tomada de Preços, Concorrência, “Shopping” e, Dispensa e Inexigibilidade de valores equivalentes à Tomada de Preços e Concorrência.

Art. 3º. O setor de engenharia ou o fiscal responsável pelo acompanhamento das obras, até o segundo dia após a ocorrência dos fatos, enviará os dados necessários ao preenchimento das telas do Sistema e-Sfinge Obras, ao setor responsável pelos cadastramentos, relacionados ao andamento de obra, medições, paralisações, emissão de termos de recebimento, aditamentos, registro fotográfico, dados do Registro de Ocorrências ou Diário de Obra e, outros de sua competência.

Art. 4º. Os setores de contabilidade, tesouraria, jurídico e os demais, que detiverem informações necessárias ao cumprimento das Instruções Normativas nº TC-01/03, de 28/06/2003 e nº TC-04/04, de 08/12/2004, do TCE, com as configurações constantes do Sistema e-Sfinge obras enviarão, as informações regulares, em até dois dias da ocorrência dos fatos e, prestará as informações eventuais, em até dois dias da solicitação, ao setor responsável pelos cadastramentos.

Art. 5º. O setor responsável pelos cadastramentos efetivará os registros, periodicamente, durante o mês em curso, assim que recebê-los dos demais setores.

§ 1º. O período do dia 30 (trinta) ou 31 (trinta e um) do mês em que os dados devem ser informados, até o dia 05 (cinco) do mês subsequente, será destinado às informações das ocorrências de Andamento de Obra e das eventuais Medições, homologações e emissão de instrumentos, ocorridos nos dois últimos dias do mês, bem como, para emissão dos correspondentes Recibos.

§ 2º. O responsável pelos cadastramentos comunicará ao superior hierárquico e ao Controle Interno, a ausência, o atraso, a inconsistência e as irregularidades nos dados de competência de fornecimento pelos demais setores, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 6º. As respectivas telas, copiadas em branco, do Sistema e-Sfinge Obras servirão de formulários para anotação dos dados pelo setor competente.

Art. 7º. O Controle Interno, responsável pela verificação da regularidade dos dados enviados ao e-Sfinge obras, poderá complementar os procedimentos aqui definidos, com orientações próprias e formulários, no sentido de dar celeridade aos procedimentos.

Art. 8º. O descumprimento da presente norma, sujeita o responsável, a sanções funcionais de acordo com a legislação e normas respectivas.

Art. 9º. Esta Portaria entra em vigor a partir de \_\_\_ (data)\_\_\_ ficam revogadas as disposições em contrário.

## CONCLUSÃO

Para que as Unidades Gestoras possam manter atualizados os dados no Sistema e-Sfinge Obras, é necessário que seja adotada certa rotina interna que discipline as atividades e o fluxo de informações relacionados ao envio de dados ao e-Sfinge Obras, instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), por meio da Instrução Normativa nº TC-04/04, em substituição ao SCO (IN nº TC-01/03).

Assim, é importante que exista uma regulamentação, por parte da Administração, que defina as responsabilidades, os prazos e a utilização de formulários no sentido de uniformização, de maneira que os dados estejam disponibilizados a tempo e hora ao setor responsável pelos cadastramentos.

Também, sem a organização da documentação na “Pasta de Obra”, desde documentos e informações do procedimento licitatório, até o termo de recebimento definitivo, não será possível a manutenção em dia das informações ao TCE.

## REFERÊNCIAS

BURATTO, Ângelo Luiz; OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. Contratação e execução de obras públicas e planta de valores. *In: IX Ciclo de estudos de controle público da administração municipal*. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina/Instituto de Contas, 2006. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 09 jun. 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Manual do e-sfinge obras**. Versão setembro de 2005. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina/Instituto de Contas, 2005. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br/web/menu/esfinge](http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/esfinge)>. Acesso em: 09 maio 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Sistema de fiscalização integrada de gestão — e-Sfinge**. Módulo e-sfinge obras. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina/Instituto de Contas. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br/web/menu/esfinge](http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/esfinge)>. Acesso em: 09 maio 2010.



# REGISTRO DE PREÇOS

**Flávia Letícia Fernandes Baesso Martins**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se de trabalho que pretende abordar os principais aspectos controvertidos acerca do Sistema de Registro de Preços (SRP). Primeiramente, será abordada questão atinente às modalidades de licitação que podem ser utilizadas para a realização do Registro de Preços (RP), bem como os objetos que podem ser adquiridos mediante tal procedimento. Será analisada a necessidade de previsão de quantitativos mínimos e máximos no edital de licitação com objetivo de formar RP, bem como sua aquisição. Destaca-se o exame de questionamento da indicação de recursos orçamentários para a realização de licitação por meio do SRP. Por fim, quanto à ata de Registro de Preços, serão respondidas perguntas acerca do seu prazo de validade, alterações e adesão.

Ressalta-se que o desenvolvimento do trabalho levará em conta os posicionamentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na análise de consultas, bem como em processos de controle, tais como denúncias, representações e análise prévia de editais de licitação.

### **1 QUAIS SÃO AS MODALIDADES QUE PODEM SER UTILIZADAS PARA A REALIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS E OS OBJETOS LICITÁVEIS?**

O SRP foi previsto inicialmente somente para as compras sob a modalidade de concorrência, conforme se infere da redação do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a). Após, a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2010b), que regulou o pregão, previu a possibilidade para as compras e contratações de bens e serviços comuns, nos termos de seu art. 11.

Dessa forma, tem-se que, atualmente, existe a possibilidade de utilização do SRP para a realização de compras por meio de concorrência e aquisição de bens e serviços comuns mediante pregão, seja presencial ou eletrônico.

Considerando os termos do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) as compras, sempre que possível, devem ser realizadas pelo SRP. A abrangência do termo “compra” está delimitado pelo que dispõe o art. 6º da mesma lei que, em seu inciso III, conceitua compra como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Por outro lado, os bens e serviços comuns estão conceituados no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2010b). Quanto aos conceitos de compra e bens comuns pouca ou nenhuma discussão há em torno de sua limitação. No entanto, grandes questionamentos têm surgido no que se refere aos serviços comuns, em especial, no que se refere à realização de obras e serviços de engenharia.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 39) descreve serviços comuns como “aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos”. Marçal Justen Filho (2009, p. 13) adota a seguinte posição: “Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido ou prestado, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia”. Conforme se infere dos conceitos esposados, serviços comuns são aqueles desprovidos de sofisticação técnica e que possam ser objetivamente definidos pelo edital com a utilização de especificações usuais de mercado.

No que tange à utilização do SRP para a realização da contratação de serviços e obras de engenharia, tem-se que o art. 7º da Lei nº 5.194/66<sup>1</sup> (BRASIL, 2010c) dispõe acerca das atividades e atribuições dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia. Das atribuições descritas na mencionada lei, que a complexidade normalmente inerente aos serviços de engenharia impede que os mesmos sejam enquadrados na definição de serviços comuns constante no art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2010b), o que, por consequência, gera a impossibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços para sua contratação.

Vale lembrar, ainda, que a própria natureza do SRP contraria a possibilidade de sua utilização para a contratação de serviços e obras de engenharia. Rotineiramente, a necessidade de contratação de obras e serviços de engenharia possui objeto certo, a ser executado em tempo determinado e sob circunstâncias previamente definidas. Tanto que a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010d), em seu art. 20 que trata da Lei do Orçamento Anual, exige que “os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações”.

Quanto à impossibilidade de contratação de obras e serviços de engenharia mediante SRP, essa Corte de Contas já se pronunciou a respeito na Decisão nº 3.782, de 20/12/2006 (SANTA CATARINA,

<sup>1</sup> a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada; b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios; e) fiscalização de obras e serviços técnicos; f) direção de obras e serviços técnicos; g) execução de obras e serviços técnicos; h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.



2010), e no Acórdão nº 550, de 22/04/2009 (SANTA CATARINA, 2010a), que indicaram as irregularidades abaixo transcritas:

Decisão nº 3.782, de 20/12/2006

6.1.1. promoção de procedimento licitatório na modalidade de Concorrência para Sistema de Registro de Preços não cabível para serviços de engenharia, ferindo o disposto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93 c/c o art. 11 da Lei nº 10.520/02;

Acórdão nº 550, de 22/04/2009

6.2. Aplicar ao Sr. \_\_\_\_\_ – Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_, CPF nº \_\_\_\_\_, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/00, a multa no valor de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), em face da realização dos procedimentos licitatórios Concorrências nº \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ e Pregão nº \_\_\_\_\_, sob o Sistema de Registro de Preços, para contratação de obras e serviços de engenharia, em desacordo com o disposto nos arts. 15 da Lei (federal) nº 8.666/93 e 11 da Lei nº 10.520/02 (item 2.1 do Relatório DLC), fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar ao Tribunal o recolhimento ao Tesouro do Estado da multa cominada, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II, e 71 da Lei Complementar nº 202/00.

Recentemente, três editais de licitação foram suspensos em razão da utilização de RP para a contratação de obras e serviços de engenharia por meio das Decisões nºs 664/10 (SANTA CATARINA, 2010b), 1.174/10 (SANTA CATARINA, 2010c) e 1.718/10 (SANTA CATARINA, 2010d):

Decisão nº 664/10, de 22/03/2010

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59, c/c o art. 113 da Constituição Estadual, 1ª da Lei Complementar nº 202/00 e 6ª da Instrução Normativa nº TC-05/08, decide:

6.1. Conhecer do Edital de Concorrência nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, cujo objeto é o registro de Preços para execução de obras de drenagem pluvial, muros de concreto, pavimentação e obras de engenharia em diversas obras e locais de \_\_\_\_\_, pelo período de 01 (um) ano, no valor total de R\$ \_\_\_\_\_, e arguir as ilegalidades abaixo descritas, apontadas pelo Órgão Instrutivo no Relatório nº DLC/Insp.1/Div.2 nº 126/10:

[...]

6.1.7. Utilização do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, em desacordo com os arts. 6º, I e II, da Lei (federal) nº 8.666/93 e 11 da Lei nº 10.520/02 (item 2.2.2 do Relatório DLC);

Decisão nº 1.174/10, de 12/04/2010

6.1. Conhecer do Edital de Concorrência nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, da Prefeitura \_\_\_\_\_, cujo objeto é o registro de preços para construção de edificações destinadas à recepção de público para diversas atividades voltadas ao esporte e lazer, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos de acordo com os projetos arquitetônicos e complementares anexos ao edital, com valor máximo previsto de R\$ \_\_\_\_\_, e arguir as ilegalidades abaixo descritas, apontadas pelo Órgão Instrutivo nos Relatórios DLC/Insp.1/Div.1 nº 90/10 e de Instrução DLC nº 60/10:

6.1.1. Irregularidades que ensejam a sustação do procedimento licitatório:

[...]

6.1.1.9. Utilização do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, em desacordo com os arts. 6º, I e II, da Lei (federal) nº 8.666/93 e 11 da Lei nº 10.520/02 (item 2.2 do Relatório DLC nº 60/10);

Decisão nº 1.718/10, de 10/05/2010

6.1. Conhecer do Edital de Concorrência nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, da Prefeitura \_\_\_\_\_, cujo objeto é o registro de preços para serviços de infraestrutura urbana pelo período de 01 (um) ano, com valor máximo previsto de R\$ \_\_\_\_\_, e arguir as ilegalidades abaixo descritas, apontadas pelo Órgão Instrutivo no Relatório de Reinstrução DLC nº 195/10:

[...]

6.1.5. Utilização do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, em desacordo com os arts. 6º, I e II, da Lei (federal) nº 8.666/93 e 11 da Lei nº 10.520/02;

## **2 A UNIDADE TEM A OBRIGATORIEDADE DE ADQUIRIR OS QUANTITATIVOS PREVISTOS?**

Grande parte da discussão acerca do registro de preços funda-se no fato de que a Administração não teria a obrigação de adquirir os bens e serviços licitados em face da interpretação que vem sendo dada ao § 4º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) que dispõe:

§ 4º. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Acredita-se que a melhor leitura a ser dada ao § 4º transcrito é a de que apesar da existência de ata de RP firmada com quantitativos definidos, a Administração pode lançar mão de nova licitação

para a aquisição dos mesmos bens previstos na ata, sendo que o preço registrado terá preferência na hipótese de ocorrência de igualdade de condições.

Ou seja, a Administração a partir da assinatura da ata de registro de preços tem o dever de adquirir os quantitativos previstos, seja por meio do fornecedor registrado, seja por meio de nova licitação. Não se pode admitir que a Administração ao realizar uma licitação pública não tenha o interesse em adquirir os bens e serviços licitados, uma vez que o mínimo que se exige é que haja planejamento na atuação administrativa.

Ultrapassada a questão atinente ao dever de a Administração adquirir os quantitativos registrados em ata, impende ressaltar que existe a necessidade de previsão no edital de licitação de quantitativos mínimos e máximos para cada aquisição com cronograma de desembolso de acordo com a disponibilidade financeira, bem como as etapas de execução. É o que se infere da leitura conjunta dos dispositivos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) abaixo descritos que, em momento algum, foram excepcionados no caso de realização de registro de preços:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

§ 7º. Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

II — a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XIV — condições de pagamento, prevendo:

[...]

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

[...]

XVI — condições de recebimento do objeto da licitação.

Ainda, o inciso I do art. 3º da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2010b), prevê:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I — a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplimento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

Essas informações são de vital importância para a formulação da proposta, uma vez que o licitante tendo a previsão de quanto irá fornecer, quando, de que forma e onde, poderá apresentar proposta mais vantajosa. A inexistência de qualquer previsão quanto a estes pontos pode levar o pretense licitante a apresentar proposta sob o pior aspecto fático possível onerando a administração, sem ganho de escala.

Quanto à necessidade de previsão de quantitativos mínimos e máximos para cada aquisição, leiam-se as irregularidades apontadas por esta Corte na análise prévia de editais que utilizaram o instituto do RP:

Decisão nº 0664/10

6.1.11. Ausência de previsão de quantitativos mínimos e máximos e de cronograma de desembolso e execução dos serviços licitados, em desacordo com os arts. 6º, IX, art. 7º, I, 15, § 7º, II, 40, XIV, “b”, e 55, IV, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.2.6 do Relatório DLC);

Decisão nº 1.718/10

6.1.13. Ausência de previsão de quantitativos mínimos e máximos e de cronograma de desembolso e execução dos serviços licitados, em desacordo com os arts. 6º, IX, 7º, I, 15, § 7º, II, 40, XIV, “b”, e 55, IV, da Lei (federal) nº 8.666/93;

### **3 HÁ NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO POR MEIO DE REGISTRO DE PREÇOS (RP)?**

Após a análise da necessidade de a Administração adquirir os bens e serviços licitados por meio do RP, é de fácil solução a questão da indicação de dotação orçamentária suficiente para a realização da licitação.

Defende-se a posição de que, tendo em vista a necessidade de a Administração adquirir os bens e serviços registrados, há necessidade de que seja indicada dotação orçamentária suficiente para atender às despesas advindas da licitação.

A indispensabilidade da indicação de dotação orçamentária decorre do previsto no inciso III do § 2º do art. 7º, no art. 14 e no art. 38, todos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) e abaixo transcritos, que, repisa-se, em momento algum tiveram sua aplicação excepcionada ao SRP:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

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

[...]

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

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

Art. 38. O procedimento será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

A seguir, irregularidades apontadas em decisões preliminares acerca do questionamento pelo Tribunal de Contas do Estado:

Decisão nº 0664/10

6.1.10. Questões orçamentárias:

6.1.10.1. Previsão orçamentária genérica, contrariando o art. 5º, § 4º, da Lei Complementar (federal) nº 101/00 (item 2.2.5.1 do Relatório DLC);

[...]

6.1.10.4. Impossibilidade de verificar a existência de previsão orçamentária suficiente face à ausência de quantitativos a serem despendidos por unidade orçamentária participante da licitação, em desacordo com os arts. 7º, § 2º, II, art. 14, *caput*, e 38, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.2.5.4 do Relatório DLC);

Decisão nº 1.174/10

6.1.1. Irregularidades que ensejam a sustação do procedimento licitatório:

[...]

6.1.1.12. Ausência de previsão da dotação orçamentária, desatendendo aos arts. 7º, § 2º, III, e 38, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.14 do Relatório DLC nº 60/10);

6.1.1.13. Ausência de comprovação da inclusão do objeto no Plano Plurianual 2010/2013 do Município de \_\_\_\_\_, contrariando o disposto nos arts. 167, § 1º, da Constituição Federal e 7º, § 2º, IV, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.15 do Relatório DLC nº 60/10).

Decisão nº 1.718/10

6.1.9. Previsão orçamentária genérica na Lei Orçamentária Anual (LOA 2008) e no Plano Plurianual (PPA 2006-2009) do Município de \_\_\_\_\_, contrariando o art. 5º, § 4º da Lei Complementar (federal) nº 101/00 e o *caput* do art. 20 da Lei (federal) nº 4.320/64;

[...]

6.1.12. Impossibilidade de verificar a existência de previsão orçamentária suficiente em face da ausência de quantitativos a serem despendidos por unidade orçamentária participante da licitação, em desacordo com os arts. 7º, § 2º, II, 14, *caput*, e 38, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93;

#### 4 QUAL O PRAZO DE VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS?

Quanto ao prazo de validade da ata de RP, o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) informa:

§ 3º. O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

[...]

III – validade do registro não superior a um ano.

Da leitura do normativo, a dúvida existente é se a validade da ata de RP está adstrita à vigência dos créditos orçamentários, conforme descrito no art. 57 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a).

Para responder à pergunta, necessárias as seguintes informações: o SRP tem lugar para a realização de licitação de compras e aquisição de bens e serviços comuns e que há necessidade de indicação da dotação orçamentária suficiente para garantir o pagamento das despesas advindas. A contrario sensu, o SRP não se presta para a realização de obras e serviços de engenharia e para a contratação de serviços contínuos.

Nesse sentido, forçoso concluir que assim como as compras, do art. 14 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a), e os bens e serviços comuns, do art. 1º da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2010b), estão adstritos à vigência dos créditos orçamentários quando contratados por meio do procedimento de licitação geral, também estarão no caso de realização de licitação com a utilização do SRP.

Ou seja, a ata de RP deve ter sua validade restrita ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Ressalta-se que a vigência da ata de RP ultrapassando o exercício financeiro não garante previamente o pagamento das despesas que estiverem previstas para o próximo ano, uma vez que, em tese, à época do lançamento da licitação não terá sido elaborada a Lei Orçamentária do ano seguinte.

Vencido o ponto referente à necessidade de a ata de RP ter sua validade adstrita ao exercício financeiro, importante ressaltar que a ata tem o prazo não superior a um ano, o que leva à conclusão de que é possível realizar procedimento licitatório para firmamento de ata com prazo inferior a um ano. Neste caso, abrir-se-ia a possibilidade de realizar prorrogações na ata de RP que, no entanto se deve limitar, cumulativamente, a um ano e ao exercício financeiro.

Nesse sentido, as decisões abaixo do Tribunal de Contas do Estado:

Decisão nº 0664/10

6.1.8. Vigência da ata de registro de preços além do exercício financeiro, em desacordo com o art. 57, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.2.3 do Relatório DLC);

Decisão nº 1.174/10

6.1.1.10. Vigência da ata de registro de preços além do exercício financeiro, em desacordo com o art. 57, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93 (item 2.3 do Relatório DLC nº 60/10);

Decisão nº 1.718/10

6.1.6. Vigência da ata de registro de preços além do exercício financeiro e possibilidade de sua prorrogação, em desacordo com os arts. 15, § 3º, III, e 57, *caput*, da Lei (federal) nº 8.666/93;

## 5 É POSSÍVEL A REALIZAÇÃO DE ALTERAÇÕES NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS?

Quanto a esta questão, necessário apresentar os seguintes aspectos que importariam em alteração na ata de RP: revisão, reajuste de preços e acréscimos e supressões quantitativas.

O **reajuste** de preços está previsto primeiramente no art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a) que tem a seguinte redação:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Salutar transcrever as considerações acerca do reajuste realização por Marçal Justen Filho (2009, p. 761):

Já o “reajuste” de preços é uma solução desenvolvida na experiência estrangeira, mas que recebeu aplicação muito intensa na prática contratual brasileira. Convivendo em regime de permanente inflação, verificou-se a impossibilidade e a inconveniência da prática de preços nominais fixos. Com o passar do tempo, generalizou-se a prática da indexação em todos os campos. A prever, desde logo, a variação dos preços contratuais segundo a variação de índices (predeterminados ou

não). Essa prática é identificada como “reajuste” de preços. Trata-se de alteração dos preços para compensar (exclusivamente) os efeitos das variações inflacionárias.

Da análise do dispositivo e da doutrina descrita, o reajuste de preços seria possível caso entre a data de apresentação da proposta ou da elaboração do orçamento a que a proposta se referir e a data final da ata de registro de preços ultrapassasse 1 (um) ano.

No que tange à **revisão**, está prevista no art. 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a):

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II — por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual.

A realização de **revisão**, ainda que seja realizada por acordo das partes, é direito do fornecedor de bens e serviços para a Administração de manter as condições previamente estabelecidas e que não tem qualquer prazo para a realização, ou seja, perfeitamente viável no âmbito do SRP, uma vez que o requisito para sua realização é a existência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado.

Atinente às supressões quantitativas à ata de RP, a possibilidade ou não de sua realização deve levar em conta o que foi descrito anteriormente, ou seja, que a Administração tem a obrigação de adquirir os quantitativos previstos na licitação. Ainda, em relação aos acréscimos quantitativos, entende-se que são possíveis desde que limitados ao previsto em lei. Sendo assim, as supressões e acréscimos são possíveis desde que de acordo com o que dispõe o § 1º e o inciso II do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010a).

No caso de supressões, sem que haja a concordância do licitante participante da ata de RP é possível reduzir até 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos licitados, mantidas as condições iniciais da ata. Havendo a concordância, a supressão pode ser até de 100% (cem por cento).

No que tange aos acréscimos à ata, podem ocorrer sem a concordância do registrado no limite de 25% (vinte e cinco por cento) para serviços e compras e 50% (cinquenta por cento) para reforma de equipamento.



## 6 O QUE É “CARONA” À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS? É POSSÍVEL A SUA REALIZAÇÃO?

O carona em SRP é conceituado da seguinte forma por Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 374):

Adesão à ata de registro de preços, apelidada de carona, é o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e vale-se dela como se sua fosse, sendo-lhe facultado contratar até cem por cento do quantitativo nela registrado.

Ocorre que a previsão da possibilidade de adesão à ata de RP não está prevista em lei, normalmente está contida em normativos infralegais<sup>2</sup>. Ou seja, na ausência de autorização legal em sentido estrito para a realização de adesão à ata de RP impossibilitada resta a sua realização. Entretanto, este não é o único problema encontrado pela doutrina para a impossibilidade do carona em RP.

Outros aspectos são questionados. Marçal Justen Filho (2009, p. 198-201) informa que há infração ao princípio da vinculação ao edital, à disciplina da habilitação, ao limite legal à ampliação dos quantitativos originais contratados, ao princípio da República e ao princípio da isonomia, bem como cria nova hipótese de dispensa de licitação. Entende-se que em acréscimo aos argumentos apresentados pelo doutrinador mencionado, deve ser mencionada a ofensa ao princípio da economicidade tratada por Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 384-385).

Quanto a este aspecto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou formalmente por meio do Prejulgado nº 1895 (SANTA CATARINA, 2009e) abaixo transcrito:

1. O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei (federal) nº 8.666/93, é uma ferramenta gerencial que permite ao Administrador Público adquirir de acordo com as necessidades do órgão ou da entidade licitante, mas os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar os princípios constitucionais.
2. Por se considerar que o sistema de “carona”, instituído no art. 8º do Decreto (federal) nº 3.931/01, fere o princípio da legalidade, não devem os jurisdicionados deste Tribunal utilizar as atas de registro de preços de órgãos ou entidades da esfera municipal, estadual ou federal para contratar com particulares, ou permitir a utilização de suas atas por outros órgãos ou entidades de qualquer esfera, excetuada a situação contemplada na Lei (federal) nº 10.191/01.

<sup>2</sup> A Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, traz hipótese de adesão à ata de registro de preços prevista em Lei.

Ainda, as seguintes decisões preliminares da Corte de Contas:

Decisão nº 0664/10

6.1.13. Previsão de carona em registro de preços, em desacordo com o princípio da legalidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (item 2.2.8 do Relatório DLC).

Decisão nº 1.718/10

6.1.15. Previsão de carona em registro de preços, em desacordo com o princípio da legalidade disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal;

Ressalta-se que a questão da adesão à ata de RP do governo federal está em discussão no bojo do processo de consulta sob o nº CON 10/00095069 (SANTA CATARINA, 2010f) que, ainda, não possui decisão definitiva.

## CONCLUSÃO

Dos entendimentos esposados ao longo do desenvolvimento deste trabalho foi possível aferir que a contratação de obras e serviços de engenharia mediante SRP não é admitida pela Corte de Contas Catarinense.

Inferiu-se que a partir da assinatura da ata de RP tem o dever de adquirir os quantitativos previstos, seja por meio do RP firmado, ou por nova licitação, levando-se em conta o preço mais vantajoso. Ainda, verificou-se a necessidade de previsão de quantitativos mínimos e máximos para cada aquisição no edital de licitação, com vistas à busca da proposta mais vantajosa.

Destacou-se a necessidade da indicação de recursos orçamentários para a realização de licitação por meio do SRP.

Quanto à ata de Registro de Preços verificou que a sua validade deve estar limitada, cumulativamente, a um ano e ao exercício financeiro. Denotou-se ainda, a possibilidade de realização de alterações na ata, consubstanciadas na revisão, no reajuste de preços e nos acréscimos e supressões quantitativos, nos limites legais descritos anteriormente. Por fim, analisou-se a questão da adesão à ata de RP, informando que entendimento atual do Tribunal de Contas do Estado, demonstrado por meio do seu Prejulgado nº 1895 (SANTA CATARINA, 2009e) é o da inadmissibilidade, ressalvando-se apenas o previsto na Lei nº 10.191/01 (BRASIL, 2010e). No entanto, a questão da adesão à ata de RP do governo federal está em discussão no bojo do processo de consulta sob o nº CON 10/00095069 (SANTA CATARINA, 2010f) que, ainda, não possui decisão definitiva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520**, de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.194**, de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.191**, de 2001. Dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações de saúde no âmbito do Ministério da Saúde. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 27 maio 2010e.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pregão**: nova modalidade licitatória. Revista de direito administrativo. 221.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgados 1989/2009**. Edição Consolidada, revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº ECO-06/00449009**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 20 de dezembro de 2006. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº DEN-07/00343032**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 22 de abril de 2009. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 29 março 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº ELC-10/00057990**. Relator: Auditor Cleber Muniz Gavi, 22 de março de 2010. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº ELC-10/00056403**. Relator: Conselheiro Júlio Garcia, 12 de abril de 2010. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº ELC-10/00038855**. Relator: Auditor Gerson dos Santos Sicca, 10 de maio de 2010. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 13 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Consulta nº CON-07/00001662**. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 06 de agosto de 2007. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 29 março 2010e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Consulta nº CON 10/00095069**. Relator: Herneus de Nadal. Florianópolis, 06 de agosto de 2007. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 29 março 2010f.

# PRINCIPAIS PONTOS CONSIDERADOS NA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES

**Otto César Ferreira Simões**

Auxiliar de atividade Administrativa e de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Quando da análise dos procedimentos administrativos, são diversos os fatos a serem observados. Por isso, este trabalho visa a dar sequência ao caráter orientativo que sempre norteou os ciclos municipais, trazer um pequeno resumo de algumas situações que ocorrem e que poderiam ser evitadas pela Unidade Gestora. Foram respondidas algumas dúvidas para demonstrar o atual entendimento desta Corte de Contas com o objetivo de prevenir a ocorrência de irregularidades na Administração Pública.

Para isto foram selecionadas algumas dúvidas, visando a demonstrar o atual entendimento desta Corte de Contas. Podendo ser considerado como mais um passo no sentido de prevenir a ocorrência de irregularidades na Administração Pública.

## 1 LICITAÇÃO POR LOTE OU POR ITEM?

A busca da proposta mais vantajosa sempre foi um dos princípios básico do procedimento licitatório. Dessa forma, considerando a Decisão nº 1.709/06, (SANTA CATARINA, 2010h) sempre que o objeto for divisível, a licitação deverá ser efetuada considerando o menor preço por item. O benefício advindo dessa forma de julgamento pode ser verificado, nos exemplos a seguir onde foram realizadas três simulações, considerando: lote único, item e composição de lotes. No primeiro caso, considerando lote único, a vencedora é a empresa 'C'.

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Empresa		
				A	B	C
1	Cebola de cabeça	Kg	4,5	6,75	6,53	<b>6,08</b>
2	Leite tipo C,	Litro	4,5	5,63	7,02	<b>5,45</b>
3	Óleo de soja, lata 900ml	Lata	4,5	9,45	9,68	<b>8,01</b>
4	Ovos de galinha,	Dúzia	6,5	10,27	9,23	<b>8,78</b>
5	Banana em cacho	Kg	8	15,84	13,36	<b>14,08</b>
6	Feijão preto	Kg	8	24,80	23,84	<b>20,32</b>
7	Laranja, média	Kg	8	11,60	10,80	<b>9,36</b>
8	Tomate, médio,	Kg	8	14,24	11,68	<b>12,48</b>
9	Açúcar refinado	Kg	9,5	23,85	23,28	<b>23,09</b>
10	Carne suína, paleta	Kg	11	89,65	84,15	<b>90,75</b>
11	Carne bovina, de 2ª	Kg	12,5	99,75	105,63	<b>95,63</b>
12	Macarrão com ovos	Kg	12,5	19,50	18,13	<b>22,25</b>
13	Sobrecoxa de frango, congelada	Kg	14	37,52	32,90	<b>35,84</b>
14	Batata inglesa, média	Kg	15,5	22,48	20,46	<b>23,87</b>
15	Arroz parbolizado, tipo 2	Kg	18,5	30,16	27,20	<b>32,93</b>
16	Pão/50g	Unid.	310	37,20	49,60	<b>27,90</b>
<b>Total</b>				<b>458,67</b>	<b>453,46</b>	<b>436,80</b>

No segundo, considerando menor preço por item, o dispêndio da Administração seria menor, sendo os itens 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11 e 16, adjudicados à empresa 'C'. Para a empresa 'B', caberiam os itens 5, 8, 10, 12, 13, 14 e 15, e para a empresa 'A' o item 2.

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Empresa		
				A	B	C
1	Cebola de cabeça	Kg	4,5	6,75	6,53	<b>6,08</b>
2	Leite tipo C,	Litro	4,5	<b>5,63</b>	7,02	5,45
3	Óleo de soja, lata 900ml	Lata	4,5	9,45	9,68	<b>8,01</b>
4	Ovos de galinha,	Dúzia	6,5	10,27	9,23	<b>8,78</b>
5	Banana em cacho	Kg	8	15,84	<b>13,36</b>	14,08
6	Feijão preto	Kg	8	24,80	23,84	<b>20,32</b>
7	Laranja, média	Kg	8	11,60	10,80	<b>9,36</b>
8	Tomate, médio,	Kg	8	14,24	<b>11,68</b>	12,48
9	Açúcar refinado	Kg	9,5	23,85	23,28	23,09
10	Carne suína, paleta	Kg	11	89,65	<b>84,15</b>	90,75
11	Carne bovina, de 2ª	Kg	12,5	99,75	105,63	<b>95,63</b>
12	Macarrão com ovos	Kg	12,5	19,50	<b>18,13</b>	22,25
13	Sobrecoxa de frango, congelada	Kg	14	37,52	<b>32,90</b>	35,84
14	Batata inglesa, média	Kg	15,5	22,48	<b>20,46</b>	23,87
15	Arroz parbolizado, tipo 2	Kg	18,5	30,16	<b>27,20</b>	32,93
16	Pão/50g	Unid.	310	37,20	49,60	<b>27,90</b>
<b>Total por Empresa</b>				<b>5,63</b>	<b>207,87</b>	<b>199,15</b>
<b>Total Geral</b>					<b>412,65</b>	

Devido à possibilidade da ocorrência de ausência de interesse dos licitantes em fornecer determinado item, seja por motivo econômico ou técnico (item 2), é possível, desde que justificado, realizar a licitação agrupando os itens por parcelas de natureza específica.

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Empresa		
				A	B	C
1	Cebola de cabeça	Kg	4,5	6,75	6,53	<b>6,08</b>
	Banana em cacho	Kg	8	15,84	13,36	<b>14,08</b>
	Laranja, média,	Kg	8	11,60	10,80	<b>9,36</b>
	Tomate, médio	Kg	8	14,24	11,68	<b>12,48</b>
	Feijão preto	Kg	8	24,80	23,84	<b>20,32</b>
	Batata inglesa, média	Kg	15,5	22,48	20,46	<b>23,87</b>
<b>Subtotal</b>				<b>95,71</b>	<b>86,67</b>	<b>86,19</b>
2	Leite pasteurizado, tipo C	Litro	4,5	5,63	<b>7,02</b>	5,45
	Óleo de soja, lata 900ml	Lata	4,5	9,45	<b>9,68</b>	8,01
	Ovos de galinha, casca	Dúzia	6,5	10,27	<b>9,23</b>	8,78
	Açúcar refinado	Kg	9,5	23,85	<b>23,28</b>	23,09
	Macarrão com ovos	Kg	12,5	19,50	<b>18,13</b>	22,25
<b>Subtotal</b>				<b>68,69</b>	<b>67,33</b>	<b>67,57</b>
3	Carne suína, paleta s/pele, resfr.	Kg	11	89,65	<b>84,15</b>	90,75
	Carne bovina, de 2ª, s/osso, resfr.	Kg	12,5	99,75	<b>105,63</b>	95,63
	Coxa e sobrecoxa de frango, cong.	Kg	14	37,52	<b>32,90</b>	35,84
	Aroz parbolizado, tipo 2	Kg	18,5	30,16	<b>27,20</b>	32,93
<b>Subtotal</b>				<b>257,08</b>	<b>249,87</b>	<b>255,15</b>
4	Pão/50g	Unid.	310	37,20	49,60	<b>27,90</b>
<b>Subtotal</b>				<b>37,20</b>	<b>49,60</b>	<b>27,90</b>
<b>Total Geral</b>				<b>431,28</b>		

## 2 QUAL ÍNDICE DEVO UTILIZAR PARA REAJUSTAR O CONTRATO?

Nas licitações usualmente não são utilizado índice setoriais (específico), em lugar desse são utilizados os chamados “índices gerais”, tais como: IGP-M-FGV, IPC-Fipe, IPCA-IBGE e INPC-IBGE. Esses índices foram criados para serem utilizados pelo mercado financeiro e para famílias com renda, variando entre um e quarenta salários mínimos. Analisando sobre este prisma, fica evidenciado que esses índices, em regra, não guardam relação com o objeto a ser contratado.

Para possibilitar uma correção mais fiel dos custos contratados, deve ser utilizado índice setorial (específico). Esses índices por considerarem a variação dos insumos utilizados na prestação do serviço ou na produção do bem são os que melhores retratam a variação dos preços, considerando o objeto a ser licitado.

Dessa forma, a Administração deve, sempre que existir índice setorial, optar pelo seu uso, conforme determinações do art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2010c) e Decisão nº 442/07 (SANTA CATARINA, 2010a). Na hipótese de não existir índice específico, deve-se, devido a sua grande abrangência, utilizar o índice geral de preço-disponibilidade interna (IGP-DI).

### **3 QUAL ÍNDICE DEVO UTILIZAR PARA AVALIAR A SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS EMPRESAS PARTICIPANTES?**

Considerando a Decisão nº 2.420/06 (SANTA CATARINA, 2010n) é necessário fazer os seguintes comentários sobre a análise da situação econômico-financeira de uma empresa em um processo licitatório.

Preliminarmente, a análise através de índices deveria ser realizada optando, no mínimo, por uma das seguintes formas: Horizontal, em que é necessário considerar três ou mais exercícios financeiros e, Vertical, realizada através da composição de diversos índices, conforme explica Marion (1995, p. 479).

Aliás, alguns conceitos devem ser aqui revividos e conservados. São eles:

- ▶ Não considerar qualquer indicador isoladamente (associar os índices entre si)
- ▶ Apreciar o indicador em uma série de anos, pelo menos três
- ▶ Comparar os índices encontrados com índices-padrão, ou seja, índices das empresas concorrentes (mesmo ramo de atividade).

Ocorre que o art. 31 da Lei nº 8.666/93 somente permite a verificação da situação econômico-financeira da empresa referente ao último exercício exigível. Assim sendo, como não é possível realizar a análise horizontal para verificar a trajetória da empresa, não é possível afirmar se esta apresenta tendência de evolução ou de regressão da situação econômico-financeira.

Com relação à análise vertical, é necessário considerar a determinação constante do § 1º, do artigo citado, que veda a utilização de índices de faturamento anterior, rentabilidade e lucratividade. Dessa forma, devido à redução do universo de índices, também fica prejudicada a análise vertical.

Outro fato que prejudica ambas as análises, horizontal e vertical, é a ausência de publicação com índices por setor em Santa Catarina, o que impossibilita a comparação entre a empresa 'ideal' e a empresa licitante.

Cabe citar que na análise realizada junto aos editais do antigo Departamento de Estradas de Rodagem de Santa Catarina (DER/SC), ficou evidenciada a possibilidade de limitar a participação de interessados através dos índices, sem, no entanto, conseguir avaliar de forma técnica a situação financeira da empresa. Assim, sempre que os índices no edital forem diferentes de um, será necessária a apresentação de justificativas.



#### **4 QUANDO DEVE SER EXIGIDA A ENTREGA E REALIZADA A AVALIAÇÃO DA AMOSTRA?**

Conforme a Decisão nº 3.673/07 (SANTA CATARINA, 2010s), quando for exigir a apresentação de amostras, a Unidade deve observar as disposições do art. 43 da Lei nº 8.666/93 que contêm os procedimentos a serem adotados no processamento e julgamento das propostas.

Como o processamento da licitação inicia com a apreciação da documentação de habilitação, não é possível solicitar amostra antes da fase de apreciação da proposta por dois fatores: o primeiro é a ausência de previsão legal e o segundo o conhecimento prévio de quem irá participar do certame, sendo que caso somente uma empresa apresente amostra, torna possível a apresentação da proposta da empresa igual ao orçamento estimado.

A apresentação de amostra também não pode ocorrer na fase de habilitação, uma vez que, com exceção do art. 3º, IV, da Lei nº 8.666/93, a lista de documentos solicitada através dos arts. 27 a 31, da lei citada, é exaustiva.

Assim sendo, o momento para solicitar a apresentação e para avaliação da amostra é após a definição do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.

#### **5 QUAL A FORMA CORRETA DE DISCRIMINAR A CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL?**

Tendo em vista a Decisão nº 2.525/08 (SANTA CATARINA, 2010o) e a Portaria nº 42/99, do Ministério do Orçamento e Gestão (BRASIL, 2010d), que estabeleceram os conceitos de função, subfunção, programa, ação (projeto ou atividade), os elementos que compõem a classificação funcional são os seguintes:

- ▶ Função, definida como sendo o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
- ▶ Subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.
- ▶ Programa seria o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos.
- ▶ Ação, que pode ser um projeto ou atividade.

Projeto, definido como instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; e

Atividade, conceituada como um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Dessa forma, na minuta do contrato deve constar a classificação numérica que compreende: função, subfunção, programa, e ação que engloba a atividade ou projeto, sem esquecer a necessidade de descrição no mínimo do programa e do projeto ou da atividade.

## **6 COMO A AÇÃO DEVE ESTAR DESCRITA NA LEI ORÇAMENTÁRIA?**

Da leitura da Decisão nº 664/10 (SANTA CATARINA, 2010b) e do art. 5º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2010c) verifica-se que a exigência de ação específica no orçamento, longe de ser uma exigência de cunho formal, traz consigo um objetivo maior que seria a materialização do planejamento quando da execução da Lei orçamentária anual (LOA).

Mas para demonstrar isso é necessário tecer algumas considerações prévias quanto à elaboração do orçamento público, a começar por sua composição através das seguintes peças:

- a) Plano Plurianual, (PPA) tem duração de 04 (quatro) anos, tendo como objetivo reduzir as desigualdades regionais através do estabelecimento das diretrizes (como fazer), objetivos (o que se pretende alcançar) e metas (o quanto precisa ser feito).

Essa peça de planejamento abrange dois campos: no primeiro campo, macro, a determinação das ações a serem executadas através dos cargos superiores do Poder executivo, que devem, na etapa de planejamento, considerar as políticas públicas a serem executadas.

Já no campo micro, mudam os atores, com as gerências e chefia do órgão prevendo o conjunto de despesas a serem realizadas sempre visando a maximizar os recursos disponíveis.

- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que além de outras funções, define as metas e prioridades.
- c) Lei orçamentária anual (LOA) que deve guardar correspondência com as peças anteriores, ou seja, a consignação de valores próximos a um quarto do PPA, definidos através da LDO, sem esquecer ainda das despesas correntes, em que novamente no campo micro, cada setor da Unidade orçamentária deve informar suas necessidades.

A elaboração dessas peças utilizando a técnica do planejamento seria uma evolução do chamado orçamento tradicional para o orçamento moderno<sup>1</sup>. A diferença entre essas técnicas, segundo Giacomoni (2005, p. 159), seria que nos primórdios da administração pública não havia planejamento, o que importava era que a despesa estivesse definida e fosse efetuada, ou seja, a

<sup>1</sup> Hoje diversos municípios utilizam outras técnicas, que seriam os orçamentos participativos.

administração era eficiente ao efetuar o gasto de acordo com a LOA, porém sem observar a eficácia deste gasto<sup>2</sup>.

Com o passar dos tempos essa concepção foi mudando e, conforme explica De Castro (2006, p. 9), as técnicas orçamentárias sofreram uma grande mudança a partir de 1964:

Antes do advento da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional. O orçamento clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se enfatizava, primordialmente, o atendimento das necessidades da coletividade e da Administração; tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais.

Para Oliveira (2002, p. 89), o Orçamento moderno possibilitou um salto de qualidade na gestão pública, uma vez que passou a ser utilizado como peça de consecução do planejamento.

[...] deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos.

O planejamento ficou ainda mais evidenciado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2010b) que veda a utilização de dotação genérica ou ilimitada. O administrador, ao optar por aquele projeto inovador e urgente que não constou do PPA e da LOA, ao invés de solicitar a revisão do PPA e LOA através da abertura de créditos adicionais especiais, acaba por utilizar dotações genéricas para realizar estas novas e urgentes despesas.

Essa falta de planejamento acaba por ter impacto na execução dos projetos municipais, na alocação dos recursos disponíveis e na necessidade pública que não vai ser atendida influenciando o conjunto de realizações do setor público.

Ainda cabe considerar:

- a) o caráter autorizativo da LOA sempre é utilizado pelos administradores para justificar a não execução integral do orçamento, porém nunca é lembrado quando da utilização da dotação genérica;
- b) o limite da discricionariedade do administrador é o princípio da legalidade, que é materializada através da autorização da execução de uma ação específica na lei orçamentária;
- c) que o valor para a modalidade concorrência é o maior nível de despesa que pode ser realizada pelo ente.

<sup>2</sup> Também pode ser citada a realização de obras, na qual o custo ficava muito além do benefício à sociedade.

Diante do exposto, a existência de ação (projeto ou atividade) específica será exigida sempre que o valor estimado da licitação for igual ou maior do que o valor da modalidade de concorrência.

## **7 EXISTE NECESSIDADE DE INFORMAR O ELEMENTO DE DESPESA NA LICITAÇÃO?**

Conforme o art. 6º da Portaria Interministerial nº 163/01<sup>3</sup>, (BRASIL, 2010e) que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não existe necessidade de informar o elemento de despesa na lei orçamentária.

Porém, considerando a Decisão nº 2.596/07 (SANTA CATARINA, 2010p) e a determinação do art. 5º, alínea 'd', Portaria Interministerial nº 163/01<sup>4</sup>, é necessário informar o elemento de despesa na minuta do contrato.

## **8 POSSO UTILIZAR LIMITAÇÕES DE DISTÂNCIA NA LICITAÇÃO?**

A necessidade de limitar distância em um procedimento licitatório pode ser feita, desde que seja justificada. Ocorre que devido à dificuldade de elaboração de argumentos técnicos consistentes, normalmente as justificativas não são aceitas.

Porém, devido ao reconhecimento da necessidade de estabelecer parâmetros evitando distâncias exageradas a serem percorridas e considerando ainda que as diferenças de preços existentes na mesma região são pequenas, e por mais significativo que seja o desconto dado, não irá compensar uma diferença significativa, esta Corte de Contas, nas licitações de combustível, aceita a previsão de desclassificação das propostas que apresentarem custo de abastecimento (CA) maior do que o calculado pela Unidade, pela fórmula abaixo.

$$CA = (d \cdot p) / 5^5$$

Onde:

CA = custo de abastecimento

d = distância de abastecimento, do local de abastecimento

p = preço unitário do litro de combustível proposto

<sup>3</sup> Art. 6º Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. (BRASIL, 2010e)

<sup>4</sup> Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será "c.g.mm.ee.dd", onde:

a) c" representa a categoria econômica;

b) g" o grupo de natureza da despesa;

c) "mm" a modalidade de aplicação;

d) ee" o elemento de despesa; e

e) dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa. (BRASIL, 2010e)

<sup>5</sup> Adotou-se um consumo médio padrão de 10 km/lit para o cálculo do CA.

Cabe destacar que a fórmula é somente para efeitos de desclassificação, com base no art. 43, § 1º, sendo que a licitação continua sendo do tipo menor preço, e diferentemente das licitações com estipulação de raio, que vedam a participação de empresas, qualquer empresa pode participar dessa licitação, inclusive aquelas que estiverem além da distância determinada. Porém, caso a empresa esteja nessa situação, terá que reduzir significativamente o preço ofertado para poder vencer a licitação.

## **9 NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS É NECESSÁRIA A ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO?**

Quando da licitação de serviços, é necessário além de constar o orçamento estimado, também é preciso constar do edital o quê, como e quando fazer.

Como exemplo na contratação de serviços de limpeza e conservação, de forma geral, somente consta que serão necessários “n” postos de serviços, porém qual o critério utilizado no dimensionamento de recursos humanos, materiais e equipamentos? Quais os critérios para avaliação dos serviços realizados?

Em que pese a nomenclatura utilizada, essas perguntas deveriam ser respondidas através da existência do ‘projeto básico’, ou plano de trabalho, ou escopo ou anexo, onde constariam os elementos necessários para aferir, entre outras coisas, até mesmo se o posto é necessário.

Sobre esse assunto cabe citar a Decisão nº 2.072/09 (SANTA CATARINA, 2010I) em que a Licitação não permitiu conhecer todos os itens e custos envolvidos nos serviços, estando em desacordo com o art. 7º c/c art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

## **10 O CONTRATO DE RISCO É ACEITO PELO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Em regra, esta Corte de Contas não aceita contrato sem o valor definido, nos termos do art., 54, § 1º, e art. 55, *caput*, e inciso III, da Lei nº 8.666/93, que trazem as condições para a formalização e execução dos contratos administrativos.

Porém, existem duas exceções. A primeira seria a previsão da remuneração exclusivamente pelo valor das inscrições em concurso público pago pelos interessados. Nesse caso, a Concorrência é a modalidade de licitação adequada para a celebração desse tipo de contrato, em que o critério de julgamento será a oferta do menor valor por inscrição, limitado a um valor máximo especificado pela Administração no edital. A segunda seria a possibilidade de recebimento dos honorários de sucumbência. Para isso ocorrer são necessárias três condições. A primeira é a cláusula prevendo que o contrato é de risco ou “ad exitum”. A segunda é que esta previsão somente é admissível quando o Poder Público não efetuar nenhum pagamento — “risco puro” —, e por fim, a sucumbência é devida pela parte vencida nos

montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória, ou seja, somente ocorre em processos em que for acionada a Justiça.

Na Decisão nº 5.033/09 (SANTA CATARINA, 2010u) são citados os Processos nºs CON-02/03429850, CON-03/06751623, CON-03/03065230, REP-01/01640226, ELC-07/00587500 e ELC-08/00084705, demonstrando a consolidação do posicionamento desta Corte de Contas, contrário ao contrato de risco, quando não atendida um dos três requisitos.

Outra possibilidade seria:

## **11 QUANDO É POSSÍVEL CONTRATAR CONSULTORIA OU ASSESSORIA?**

Quando a função administrativa for típica e permanente, esta deve ser realizada, em regra, por servidores públicos, conforme as disposições do art. 37, II e V da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010a). Quando a atividade for típica, porém não for permanente, deve, preferencialmente, ser realizada por servidor com formação específica e registro no Órgão de Classe.

Outra condição seria o serviço ser específico, e/ou complexo, e/ou houver impedimento ou suspeição dos servidores e/ou não ser contínuo, devendo a contratação ser realizada através de:

- a) processo licitatório na forma da Lei nº 8.666/93;
- b) inexigibilidade de licitação, desde que os serviços atendam ao disposto no art. 25, inciso II, § 1º, c/c os art. 13, inciso V, e § 3º, art. 26, Lei nº 8.666/93;
- c) dispensa prevista nos incisos II e IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93;
- d) credenciamento;
- e) contratação de profissional em caráter temporário.

Assim, a contratação seria possível quando não houver cargo na estrutura administrativa, ou a necessidade de ampliação do quadro de servidores, até que haja o devido e regular provimento através de concurso público. Conforme Prejulgados nºs 1740, (SANTA CATARINA, 2010i); 1579 (SANTA CATARINA, 2010g). 1427 (SANTA CATARINA, 2010e); 1213 (SANTA CATARINA, 2010d) e 1199 (SANTA CATARINA, 2010c).

## **12 COMO DEVO PROCEDER PARA NÃO FRACIONAR A DESPESA?**

Conforme os arts. 3º, 7º, § 4º e 14, da Lei nº 8.666/93, a licitação tem como objetivo selecionar a proposta mais vantajosa. Para que esse fato ocorra, é necessária a adequada caracterização do objeto, sendo vedada a inclusão de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Assim, para responder à pergunta acima, é necessário considerar dois componentes básicos. O primeiro seria a necessidade de planejamento, quando a lei solicita a adequada caracterização do ob-

jeto, e a necessidade de previsão de quantidades ou quantitativos que correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Outro fato seria a total e completa impossibilidade de licitar algo desconhecido e não sabido. Cabe ressaltar que o procedimento licitatório foi idealizado partindo do pressuposto que existe uma necessidade a ser satisfeita e não como instrumento para necessidades futuras.

A Lei nº 8.666/93 ao tratar no § 5º, do art. 23, dá algumas indicações sobre a forma como podem ser as obras e serviços. Porém considerando a falta de regulamentação no que diz respeito a compras, será aplicado o instituto da analogia.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:  
[...]

§ 5º. É vedada a utilização da modalidade “convite” ou “tomada de preços”, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de “tomada de preços” ou “concorrência”, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

Assim, para determinar o período de apuração, deverá ser considerado se a compra ou serviço poderia ter sido realizada conjunta e concomitante.

Com relação ao tipo de material ou serviço que será somado, é necessário conjugar a natureza da despesa com a especialidade do fornecedor ou prestador.

Com referência ao local, será considerado o Prejulgado nº 1980 (SANTA CATARINA, 2010j) que determinou que as despesas realizadas pelos órgãos descentralizados, que não são unidades orçamentárias, devem ser somadas para verificação da ocorrência de fracionamento.

### **13 QUAIS INCISOS E ALÍNEAS DOS ARTS. 40 E 55, DA LEI Nº 8.666/93, QUE MAIS APRESENTAM RESTRIÇÕES NA ANÁLISE DAS LICITAÇÕES?**

Considerando que o regramento do edital e da minuta do contrato, tem como base principalmente os arts. 40 e 55, da Lei nº 8.666/93, grande parte das restrições de cunho formal nasce da não observância das disposições contidas nesses artigos, com destaque para os seguintes itens:

- a) Ausência do prazo e condições para assinatura do contrato. Essa é uma restrição muito comum, sendo possível citar a Decisão nº 2.420/06 (SANTA CATARINA, 2010n) que determi-

- nou a adoção de providências objetivando a fixação do prazo concedido ao licitante vencedor para a assinatura do contrato, em observância ao disposto no art. 40, II, da Lei nº 8.666/93.
- b) Outro aspecto bastante comum nas licitações do tipo melhor técnica e técnica e preço, é a presença de fatores subjetivos quando da apreciação das propostas técnicas. Conforme consta da Decisão nº 3.312/09, (SANTA CATARINA, 2010r) que não aceitou a utilização de critérios subjetivos no julgamento da proposta, com violação ao princípio do julgamento objetivo assegurado pelo arts. 3º, 40, VII, 44, 45 e 46, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.
- c) Nas licitações de obras e serviços de engenharia, deve ser observada a Decisão nº 3.786/09 (SANTA CATARINA, 2010t) que apontou a ausência de definição no Edital do critério de aceitabilidade dos preços máximos unitários, em conformidade com o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 considerando que o preço máximo global admitido pode apresentar preços unitários discrepantes da planilha orçamentária que integra a licitação, com posteriores reflexos na execução e pagamento dos serviços;
- d) Ausência do critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento Conforme o art. 117, da Constituição Estadual de 1989.
- As dívidas dos órgãos e entidades da administração pública serão monetariamente atualizadas, segundo os mesmos critérios adotados para a atualização de obrigações tributárias, conforme a Decisão nº 2.651/09 (SANTA CATARINA, 2010q).
- e) Ausência do cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros, contrariando o art. 40, XIV, “b”, da Lei nº 8.666/93, conforme a Decisão nº 2.205/08 (SANTA CATARINA, 2010m).
- f) A adoção do regime de execução mais indicado em função das características da obra, Decisão nº 1.525/09 (SANTA CATARINA, 2010f).
- g) Ausência de prazo para emissão da Ordem de Serviço, contrariando o art. 55, IV, Lei nº 8.666/93, Decisão nº 1.525/09 (SANTA CATARINA, 2010f).

## CONCLUSÃO

Do exposto acima, cabe ressaltar, que salvo justificativas, sempre que o objeto for divisível, a licitação deverá ser efetuada considerando o menor preço por item.

O índice de reajuste a ser utilizado é aquele que melhor reflita os custos do objeto contratado.

Quando for solicitado índice para avaliação econômico-financeira da empresa, diferente de um, deve ser juntada a justificativa.

A amostra somente deve ser solicitada após a fase de julgamento da proposta.



Na minuta do contrato, deve constar a classificação numérica, compreendendo: função, subfunção, programa, e ação que engloba a atividade ou projeto, sem esquecer a descrição do programa e do projeto ou da atividade.

A especificação da ação é exigida quando o valor estimado da licitação é igual ou maior do que o valor da modalidade de concorrência.

No procedimento licitatório é necessário informar o elemento de despesa. É possível limitar a distância em um procedimento licitatório, desde que seja apresentada justificada.

Quando da licitação de serviços, é necessário além de constar o orçamento estimado, o “projeto básico”.

Em regra esta Corte de Contas não aceita contrato sem o valor definido.

A execução de função administrativa típica e permanente da Administração deve ser realizada, em regra, por servidores públicos.

A Lei nº 8.666/93, ao tratar no § 5º, do art. 23, traz elemento sobre a questão do fracionamento.

Com relação aos demais itens que devem constar do edital e que são usualmente objeto de restrição, destacam-se: a necessidade da adoção do regime de execução, a ausência de prazo e condições para assinatura, fatores subjetivos nas propostas técnicas, não estipulação de critério de aceitabilidade dos preços máximos unitários, não elaboração de cronograma de desembolso máximo por período e ausência do prazo da emissão de Ordem de Serviço.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 28 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 28 de maio de 2010d.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163**, de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 28 maio 2010e.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Processo orçamentário brasileiro**, 2006. Disponível em: <<http://apostilas.netsaber.com.br/apostilas/998.doc>>. Acesso em: 28 maio 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

MARION, José Carlos. **Contabilidade empresarial**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Decisão nº 442**. Processo nº ECO 06/00469700. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 12 de março de 2007. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=600469700&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=600469700&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 664**. Processonº ELC10/00057990. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 05 de abril de 2010. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=1000057990&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=1000057990&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1199**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis 19 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1199](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1199)>. Acesso em: 28 maio 2010c.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1213**. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 02 de setembro de 2002. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1213](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1213)>. Acesso em: 28 maio 2010d.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1427**. Relatora: Auditora Substituta de Conselheiro Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 18 de agosto de 2003. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1427](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1427)>. Acesso em: 28 maio 2010e.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 1.525**. Processonº ELC-09/00113332. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 04 de maio de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0900113332&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=0900113332&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010f.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1579**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 30 de agosto de 2004. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1579](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1579)>. Acesso em: 28 maio 2010g.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 1.709**. Processo nº ECO 06/00366219. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 19 de outubro de 2006. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=600366219&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=600366219&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010h.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1740**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 21 de novembro de 2005. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1740](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1740)>. Acesso em: 28 maio 2010i.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado nº 1980**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 04 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1980](http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1980)>. Acesso em: 28 maio 2010j.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.072**. Processo nº ELC 09/00079304. Relator: Conselheiro: Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 24 de junho de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=900079304&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=900079304&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010l.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.205**. Processo nº ELC 08/00364570. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 21 de julho de 2008. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0800364570&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=0800364570&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010m.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.420.** Processo nº ECO 06/00433501. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 16 de fevereiro de 2007. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=600433501&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=600433501&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010n.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.525.** Processo nº ELC 08/00434021. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Jr. Florianópolis, 13 de agosto de 2008. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=800434021&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=800434021&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010o.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.596.** Processo nº ECO 07/00367993. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 27 de agosto de 2007. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=700367993&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=700367993&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010p.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 2.651.** Processo nº ELC 09/00367946. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0900367946&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=0900367946&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010q.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 3.312.** Processo nº ELC-09/00494204. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=900494204&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=900494204&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010r.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 3.673.** Processo nº Eco 07/00533320. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli, Florianópolis, 07 de janeiro de 2008. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=700533320&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=700533320&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010s.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 3.786.** Processo nº ELC-09/00559934. Relator: Conselheiro Herneus de Nadal. Florianópolis, 20 de abril de 2010. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0900559934&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=0900559934&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010t.

\_\_\_\_\_. **Decisão nº 5.033.** Processo nº ELC 09/00673044. Relatora: Auditora Substituta de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=900673044&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processosNovo/asp/decisao.asp?nu_proc=900673044&ano=0)>. Acesso em: 28 maio 2010u.



## INTRODUÇÃO

Trata-se de trabalho preparado para servir de base para o XII Ciclo de Estudos da Administração Municipal acerca de aspectos gerais de concessões públicas, com ênfase nas concessões, onde serão destacadas oito questões levantadas pelo Tribunal de Contas em processos já analisados.

Ressalta-se que o desenvolvimento do trabalho levará em conta os posicionamentos adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na análise processos de análise prévia de editais de licitação.

### **1 QUAL O TIPO DE LICITAÇÃO MAIS ADEQUADO PARA A CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO?**

Na Decisão nº 3.674/08 exarada nos autos do Processo nº ELC-08/00162439 (SANTA CATARINA, 2010a), o TCE declarou ilegal a Concorrência realizada para a seleção de única empresa ou consórcio para a prestação de Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros em razão, dentre outras questões apontadas, da escolha do tipo de licitação não adequada ao objeto licitado, uma vez que se escolheu o valor da maior oferta pela outorga para a realização da concessão, tipo este que contribui negativamente para a implementação da modicidade da tarifa repassada ao usuário, salvo se estes recursos forem utilizados para manutenção e desenvolvimento do próprio sistema de transporte coletivo, onde então, os usuários seriam diretamente beneficiados.

Sabe-se que o art. 15 da Lei nº 8.987/95 prevê diversos critérios para julgamento das licitações que tenham por objeto a concessão de serviço precedida ou não de obra pública, considerando o menor valor da tarifa do serviço público prestado; ou a maior oferta nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga; ou a combinação de critérios tais como o menor valor da tarifa do serviço público

com o de melhor técnica; a maior oferta pela outorga com o de melhor técnica; a melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas; o menor valor da tarifa com maior oferta pela outorga ou o menor valor da tarifa com melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Então, qual seria o mais adequado em se tratando de serviço público de transporte coletivo de passageiros?

Em se tratando de concessão de serviço público, cabe ao poder concedente estabelecer as regras regulamentares da prestação do serviço, uma vez que “faz parte do poder regulamentar tudo o que diz com o modo de prestação do serviço e fruição dele pelos usuários. Em consequência, integram-no as disposições relativas à organização, ao funcionamento do serviço, ao prazo da concessão e às tarifas que serão cobradas” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 708).

Logo, pode-se concluir que cabe ao poder concedente estabelecer previamente os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços que serão concedidos.

Como exemplo, deve ser fixado no edital as condições e características mínimas em que a frota dos veículos deverá possuir; tais como se os mesmos deverão possuir sistema de ar condicionado instalados nos veículos ou não; se o sistema de cobrança será feita por meio de catracas convencionais ou eletrônicas; se o sistema de cobrança da tarifa será feita diretamente por pessoal instalado nos veículos ou se será eletronicamente; se o concessionário utilizar de obras públicas ou se deverá construí-las, enfim, deverá expressamente indicar quais os requisitos mínimos necessários para que o interesse possa prestar à sociedade um serviço público de qualidade, eficiente e adequado, sem perder de vista a modicidade da tarifa que deverá ser repassada aos usuários.

Diante deste fato, cabe ao Poder Público definir como deseja que o serviço deverá ser prestado, de forma que todos os interessados possam oferecer suas propostas considerando os padrões mínimos exigidos previamente no edital e nos regulamentos do serviço vigentes à época da realização da licitação.

O objetivo do poder concedente não deve ser a obtenção de lucro, de modo que a previsão de outorga que leve em consideração a maior oferta nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga, deve ser ressalvados para casos especiais. Exigir da concessionária o pagamento de quantia em vista da outorga contribui negativamente para a obtenção do desiderato insculpido no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987/95, salvo se todo o valor da outorga for investido na manutenção e desenvolvido do próprio sistema de transporte.

Assim, considerando estes fatores, pode-se afirmar que o tipo de licitação mais adequado para a concessão de transporte coletivo será aquele que menos onerar o valor da tarifa, considerando os requisitos mínimos regulamentares para a execução dos serviços definidos pelo poder concedente, em vista dos critérios e parâmetros que definam a qualidade dos serviços exigidos dos interessados para

satisfação do interesse público primário, este critério, poderá ser, a depender do caso concreto, qualquer um dos critérios definidos no art. 15 da Lei nº 8.987/95.

## **2 A DEFINIÇÃO PRÉVIA DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO É CONDIÇÃO PARA A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS?**

Na Decisão nº 0912/00, no Processo nº ELC-08/00069307 (SANTA CATARINA, 2010b) o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a elaboração do Plano de Saneamento Básico.

Atividades que historicamente compõe os serviços de Saneamento Básico são:



A Lei nº 11.445/07 inseriu mais duas atividades que, a rigor, não configuravam atividades do setor de saneamento básico, a saber:



Via de regra, a drenagem urbana está afeta às atividades desenvolvidas pelos entes municipais, haja vista que os sistemas de rede são independentes.

Os principais atores do sistema de saneamento básico são os seguintes:



A Constituição Federal de 1988 não é explícita quanto à definição dos papéis que cada ator deve desempenhar, mas é possível afirmar que a execução não é da atribuição da União (mas sim dos Municípios [para aqueles que entendem como sendo de interesse local] ou dos Estados [para os que afirmam que o saneamento básico é questão de interesse regional, de modo que caberia aos Estados atuarem nestas áreas]).

A Lei nº 11.445/07 prevê como condicionante à validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de plano de saneamento básico (PSB), editados pelos titulares dos serviços, os quais poderão ser elaborados com base em estudos amplamente discutidos com a sociedade, os quais devem ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 04 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

No PSB, o Poder Concedente (titular dos serviços) deverá demonstrar a situação atualmente existente no município no que tange ao saneamento básico e quais os prejuízos à saúde e a vida da população local esta situação acarreta, apresentando os índices sanitários, ambientais e econômicos apontados em estudos técnicos realizados no município. Também deverá estar definido também os objetivos e metas que se pretende alcançar com a concessão, estabelecendo os prazos para que esta expectativa seja convertida em realidade na localidade afetada pela concessão.

Tudo o que foi dito acima vale para as ações mínimas necessárias para que se alcance o objetivo maior traçado na concessão, mas o plano deverá abranger também possíveis situações de anormalidades, com a previsão de ações a serem implementadas pela concessionária.

Por fim, o PSB deverá contemplar os mecanismos e procedimentos para a avaliação da eficiência e eficácia das ações previstas na concessão para o alcance dos objetivos traçados pelo poder concedente, conforme prevê o inc. V do art. 19 da Lei nº 11.445/07.

Cabe ressaltar que este último requisito é inerente a toda concessão de serviço público, pois é direito do usuário receber um serviço que satisfaça os requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (modernidade das técnicas, equipamentos, instalações, melhoria e expansão dos serviços), generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade da tarifa.



### **3 É NECESSÁRIA A APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS?**

Na Decisão nº 0912/09, no processo ELC-08/00069307 (SANTA CATARINA, 2010b), o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a presença de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo Plano de Saneamento Básico, contrariando o disposto no art. 11, II, da Lei nº 11.445/07.

O titular do serviço deverá providenciar a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira que vise à prestação universal e integral dos serviços.

Um dos princípios que devem ser considerados no estudo é a necessidade de universalização dos serviços, isto é, a elevação dos atuais índices de cobertura de água, coleta e tratamento de esgoto, melhorando a qualidade dos serviços atualmente prestados à população. A doutrina nos lembra o seguinte:

Esse estudo de viabilidade econômico-financeira é fundamental não apenas para justificar a concessão, como determina o art. 5º da Lei federal nº 8.987/95, mas também para demonstrar ao eventual parceiro do Poder Público que este, ao abrir a licitação, está alicerçado no domínio técnico e econômico-financeiro do esquema da concessão. O conhecimento adequado e profundo da situação pela Administração é condição necessária para despertar a confiança dos interessados em participar da licitação. Nesse estudo a Administração deverá enfrentar, quando for o caso, a questão das fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, que serão indicadas no edital (CINTRA DO AMARAL, 2002, p. 50).

Como visto no item anterior, o PSB deverá apresentar a situação atual existente na localidade atingida pela concessão dos serviços e a situação futura que se espera alcançar, mas também, deverá expressamente mencionar o que deverá ser feito e quanto se estima que custarão os projetos, programas e ações necessárias para que atingir os objetivos e as metas traçadas, identificando as possíveis fontes de financiamento, os quais deverão ser compatíveis com os respectivos planos plurianuais (PPA), razão pela qual, o PSB deverá ser revisto, pelo menos, a cada quatro anos, antes da elaboração dos próximos planos plurianuais.

Neste último requisito, vale lembrar que a Lei nº 8.666/93 (norma geral) já exige que a licitação que vise à contratação de serviços deve conter o orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos unitários. Como se vê, a Lei nº 11.445/07 também exige este estudo prévio, sendo assegurada a ampla publicidade previamente à realização da licitação.

O estudo de viabilidade visa demonstrar o projeto que se pretende repassar para a iniciativa privada por meio da concessão é economicamente viável, que seja suficiente para enfrentar os custos-riscos do empreendimento.

A concessão deve ser definida por prazo suficiente para que o concessionário possa amortizar todo o investimento realizado e obter o lucro inicialmente estabelecido na equação econômico-financeiro definido no contrato.

Adotando como parâmetro a lição da doutrina (CINTRA DO AMARAL, 2002, p. 87), pode-se apontar que esta equação deve abranger o equilíbrio entre as receitas tarifárias, alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados e as despesas da concessionária com a remuneração ao poder concedente, quando for estabelecido no contrato, os custos para a realização dos serviços e obras previstas na concessão, assim como os investimentos e a margem de lucro estipulado entre as partes.

Graficamente, temos os seguintes aspectos envolvidos na equação econômico-financeira:



A demonstração desse equilíbrio deve vir na apresentação do fluxo de caixa, onde restem consignados os riscos do negócio (ex. financeiros, ambientais, políticos [regulação do setor], engenharia, operacionais [salários, materiais, abastecimento]) e as fontes de financiamentos.

Aliás, na Decisão nº 0912/09 já referenciada (SANTA CATARINA, 2010b), o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a existência do fluxo de caixa para fins de estipulação do valor mínimo de oferta de outorga e os valores das tarifas praticadas.

#### **4 É CORRETA A PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DA CONCESSÃO SEM DEFINIÇÃO DAS CONDIÇÕES MÍNIMAS NECESSÁRIAS PREVIAMENTE NO CONTRATO?**

Na Decisão nº 0912/09 (Processo nº ELC-08/00069307) o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a previsão de condições de prorrogação que não atendem à exigência contida no inciso XII, do art. 23 da Lei nº 8.987/95.

É possível a prorrogação do prazo da concessão, mas esta não poderá ser determinada sem definição das condições mínimas previstas no contrato.

Como exemplo, o Tribunal de Contas apontou a previsão, contida em edital, de prorrogação do prazo da concessão por mais 30 anos, se houver interesse das partes, a exclusivo critério do poder concedente.

O prazo da concessão deve ser definido pelo prazo suficiente para a total amortização dos investimentos.

No plano ideal, se o estudo de viabilidade econômico-financeira (fluxo de caixa) refletir ao longo da concessão todos os custos e receitas necessárias para a amortização do investimento, é de se esperar que esta se realize dentro do prazo inicialmente fixado, de modo que não se apresenta correta a prorrogação do prazo da concessão, salvo se houver a necessidade de, ao fim da concessão, ainda persistir a necessidade de serem amortizados os investimentos feitos, principalmente aqueles realizados nos últimos meses da concessão. Aliás, este é um dos papéis fundamentais dos órgãos reguladores, qual seja, durante a execução, ajustar os direitos e obrigações de forma a zerar o fluxo de caixa ao final do prazo da concessão.

Uma vez atingidos os objetivos e metas da concessão anterior, e considerando que a concessionária já foi remunerada pela obras e serviços prestados ao longo da concessão, não se apresenta correta a simples replicação do prazo da concessão, pois esta nova concessão não representará as mesmas características da anterior, nem fáticas, nem econômico-financeiras. Deste modo, se o poder concedente deseja manter a exploração dos serviços com a iniciativa privada, deverá definir novos objetivos e metas, elaborando novos estudos econômico-financeiro para que a nova concessionária possa atuar, após escolha em novo procedimento licitatório. Esta é uma das condições para que a concessão possa ser prorrogada, e como se trata de medida excepcional, deve vir expressamente prevista no contrato.

Não se deve prorrogar concessão por entender que os serviços estão sendo bem prestados, ou porque a concessionária já dispõe de conhecimento suficiente e por possuir o domínio das técnicas necessárias para execução dos serviços, ou pior, por ser mais “fácil ou cômodo” à administração prorrogar a concessão, por não saber como fazer nova licitação.

Em nenhuma das hipóteses ventiladas no parágrafo anterior a prorrogação deve ser autorizada. Nova licitação deve ser determinada pela autoridade competente, primeiro, porque a boa e regular prestação dos serviços é obrigação da concessionária e não critério para qualificá-la como pré ou única qualificada à prestação destes serviços, de modo que a qualidade da prestação dos serviços não pode ser considerada para que o titular do poder concedente autorize a prorrogação. Pior ainda é prorrogar por não saber como fazer nova licitação, ou por não saber como definir os principais aspectos exigidos para a exploração dos serviços, tais com a elaboração do plano de saneamento básico, exigido pela Lei nº 11.445/07, como condição sine qua non para viabilização da concessão destes serviços.

## **5 É NECESSÁRIA A PRÉVIA DE AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS SOBRE O EDITAL DE LICITAÇÃO E MINUTA DO CONTRATO?**

Na Decisão nº 0912/09 proferida nos autos do Processo nº ELC-08/00069307 (SANTA CATARINA, 2010b), o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a comprovação da realização prévia de audiência e consulta públicas sobre o edital de licitação e minuta do contrato, contrariando o disposto no art. 11, IV, da Lei nº 11.445/07.

Como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a concessão da prestação de serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 11.445/07 apresenta a necessidade de realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta do contrato.

Não há um prazo definido para validade da audiência, mas deve ser considerado e avaliado os termos em que foram discutidos no encontro, de modo que se houver alterações fáticas ou jurídicas relevantes supervenientes, deveria o titular dos serviços discutir os novos termos em nova audiência pública.

Na realização de audiências ou consultas públicas deve ser assegurado pelo poder titular a mais ampla divulgação da sua realização, de modo que a participação popular e os demais interessados na licitação possam conhecer e contribuir para a definição das regras inerentes à concessão, especialmente no que toca à qualidade, eficiência, modicidade das tarifas e outras questões relacionadas.

Ademais, a ampla divulgação das propostas deve-se dar desde a elaboração da proposta do plano de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, de modo que os principais procedimentos prévios à concessão deverão ser objeto de ampla discussão com a sociedade e demais entes interessados.

## **6 É NECESSÁRIA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, INDICADORES, FÓRMULAS E PARÂMETROS DEFINIDORES DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS CONCEDIDOS?**

Na Decisão nº 0912/09 (SANTA CATARINA, 2010b) o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a definição dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços concedidos.

Trata-se de cláusula essencial de todo contrato de concessão, previsto como regra geral no art. 23, inc. III da Lei nº 8.987/95.

É cediço que constitui dever do Poder Público a prestação de serviços com qualidade mínima que atenda ao interesse público motivador da prestação dos serviços, independentemente se esta prestação se faz direta ou indiretamente. E mais, do outro lado da moeda, encontramos como direito básico dos usuários dos serviços públicos o recebimento de um serviço público adequado<sup>1</sup>.

Mas como aferir objetivamente o cumprimento da qualidade prestada pelo concessionário, se o Poder Público não a definir previamente no edital e lançá-la no contrato? E mais, como reconhecer a caducidade pelo descumprimento dos padrões mínimos de qualidade se estes não vierem descritos objetivamente no contrato?

Sintaticamente, pode-se entender que os critérios importam na definição dos requisitos mínimos necessários para se aferir a qualidade dos serviços que serão prestados. Indicadores correspondem aos níveis de qualidade que se pode objetivamente definir no contrato e aferir a partir do cotejo dos critérios estabelecidos com a utilização de uma determinada metodologia para sua obtenção, ou seja, está mais relacionado com a realidade da situação fática que vive cada poder concedente que indicam qual a postura ou ações que devem ser adotadas pela concessionária para atingir à finalidade pública almejada com a concessão. Por sua vez, fórmulas sinalizam a expressão da metodologia de aferição para fins de se verificar a qualidade dos serviços, e por fim, os parâmetros correspondem à definição de uma padronização, um modelo a ser atendido pela concessionária.

## **7 É POSSÍVEL A PREVISÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA PONTUAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS?**

Na Decisão nº 0912/09 (SANTA CATARINA, 2010b) o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário com a previsão de critérios subjetivos para fins de pontuação das propostas técnicas.

<sup>1</sup> Por adequado a lei exige que o serviço seja regular, contínuo, eficiente, seguro, moderno (atual), geral e prestado de forma cortês, mediante tarifa módica a ser paga pelos usuários.

Da mesma forma, na Decisão nº 3.674/08 (SANTA CATARINA, 2010a), o TCE declarou ilegal a Concorrência realizada para a seleção de única empresa ou consórcio para a prestação de Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros em razão, dentre outras questões apontadas, da previsão de critérios subjetivos para fins de julgamento nas propostas.

O julgamento deve ser pautado por meio de critérios definidos no edital de forma objetiva, sob pena de se contrariar ao disposto nos arts. 14 da Lei nº 8.987/95 e aos arts. 40, 44 e 45 da Lei nº 8.666/93.

### **8 É NECESSÁRIA A DESIGNAÇÃO DA ENTIDADE DE REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO? E QUAIS OS SEUS PODERES REGULAMENTARES?**

Na Decisão nº 0912/09 (SANTA CATARINA, 2010b) o TCE entendeu ilegal a realização de licitação para a concessão dos serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sem a designação da entidade de regulação e fiscalização.

Atualmente, a prestação dos serviços públicos pressupõe a existência de órgãos reguladores da atividade dotados de instrumentos hábeis para que o objetivo maior da concessão seja alcançado, ou seja, a prestação de serviço público eficiente, atual e de qualidade com tarifação módica.

O âmbito de atuação de cada órgão regulador deverá ser definido na lei que os instituir. O importante é que os órgãos reguladores devem ser criados com independência, autonomia e orientado com critérios que privilegiem a capacitação técnica de sua atuação, livre de pressões políticas ou de interesses econômicos, especialmente com o estabelecimento de mandatos fixos e reconhecimento de estabilidade dos dirigentes, com vista a disciplinar e controlar as atividades desenvolvidas pelas concessionárias, para o cumprimento de regras gerais e/ou específicas já positivadas no ordenamento jurídico, a fiscalizar a execução dos serviços outorgados pelo poder público e a aplicar sanções aos que descumprirem as normas previstas em lei, regulamento ou contrato referente aos serviços ou atividade e a zelarem pela defesa dos direitos dos usuários do serviço público.

Os limites das agências reguladoras em tema de saneamento básico estão definidos nos arts. 21 a 27 da Lei nº 11.445/07.

O poder regulador das Agências de Regulação é tema de vivo debate doutrinário, especialmente quanto à definição dos seus poderes e limites de regulação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista a questão da inovação de competência legislativa e sem perder de vista que a atividade regulatória deverá centrar-se no estabelecimentos de mecanismos hábeis de controle e disciplina relacionada a aspectos técnicos que envolvam a prestação dos serviços públicos, ou seja, devem verificar as atividades desenvolvidas pelas concessionárias estão atuando em conformidade com as regras, normas e leis vigentes com o objetivo de atingir as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445/07.

A previsão da criação das agências está no art. 11, incisos III, da Lei nº 11.445/07, onde somente se afigura possível validamente o titular dos serviços firmar contrato que tenha por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico se houver de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização. Assim, o limite de atuação das entidades reguladoras se estabelece na definição dos meios necessários para que os prestadores de serviços possam atingir os fins estabelecidos na lei, além de também, instituírem regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na lei (parágrafo único do art. 18 da Lei nº 11.445/07).

As ações desenvolvidas pelas entidades regulatórias deverão visar o estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; a garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas pelo poder concedente; a prevenção e a repressão ao abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência e a definição do valor das tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Nesta seara, não cabe aos órgãos reguladores inovar legislativamente, mas sim, aplicarem as regras gerais e abstratas e/ou as específicas da atividade vigente. Neste sentido, colhe-se da doutrina a seguinte lição:

A instituição das agências reguladoras não representou uma alteração significativa no princípio da separação dos poderes e, conseqüentemente, na sistemática de distribuição das competências normativas (originária e derivada), tal como inicialmente consagrado na Constituição. Portanto, as agências reguladoras não titularizam, em princípio, uma competência regulamentar mais discricionária do que a conferida ao conjunto da Administração Pública (PESSOA, 2003, p. 176).

Mas este fato não impede que a lei confira um mínimo espectro de normatividade, especialmente por tratar-se de questões as quais a legislação geral e abstrata não adentra na especificidade de cada atividade desenvolvida pela Administração Pública.

Assim, em matéria de saneamento básico, o art. 23 da Lei nº 11.445/07 confere competência aos órgãos reguladores para a edição de normas relativas às questões técnicas, econômicas e sociais de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, o estabelecimento de padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; os requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; o regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos

serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação e medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Trata-se com visto, do reconhecimento legal da competência normativa complementar, distinta da competência normativa plena conferida ao legislativo para inovar o direito. Mas mesmo assim, cabe colher a opinião de Marcelo Figueiredo (2005, p. 277, grifo do autor) quando nos alerta para os limites das agências reguladoras, ao lecionar que:

Essas atribuições, como o dever de zelar e cuidar de domínios e interesses setoriais, concedidas a determinado órgão ou agência (autarquia), serão delimitadas, apenas e tão somente, pelo legislador. Consequentemente, qualquer norma jurídica que provenha desses órgãos terá caráter secundário, no âmbito demarcado pela lei.

Os aludidos órgãos reguladores não podem ser vistos como núcleos jurídicos independentes, dotados de uma verdadeira reserva de competência normativa incondicionada, “imunes” à intervenção do legislador constitucional ou infraconstitucional. Nada disso. Autonomia sim; independência não.

As atividades de regulação dos serviços de saneamento básico também compreendem a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios (§ 3º do art. 23 da Lei nº 11.445/07).

Por fim, percebe-se que a lei confere independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade e lhe exige transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21 da Lei nº 11.445/07). E mais, a regulação dos serviços públicos, em matéria de saneamento básico, poderá ser delegada pelos titulares a qualquer outra entidade regulatória constituída dentro dos limites do respectivo Estado, devendo para isto, explicitar no ato de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades que serão desempenhadas pelo órgão regulador.

## CONCLUSÃO

Ao longo do estudo verificou-se que o tipo de licitação mais adequado para a concessão de transporte coletivo poderá ser qualquer um dos previstos no art. 15 da Lei nº 8.987/95, desde que assegure um padrão mínimo de qualidade aliada à modicidade da tarifa.

No que tange ao saneamento básico é condição para a concessão dos serviços a previa definição de um plano onde conste a informação de como é hoje (**ponto de partida**) e como deverá ser ao fim da concessão (**ponto de chegada**), mas também deverá apresentar quais as ações concretas que devem ser implementadas ao longo da concessão, ou seja, deve dizer o quê, como e quais as fontes de



receita que a concessionária deverá utilizar para que os objetivos e metas delineadas sejam efetivamente alcançados, mediante a definição de critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços, sendo tudo submetido à análise de prévia audiência pública, para análise do edital da licitação e da minuta do contrato que será formalizado com a futura concessionária.

Em matéria de concessões públicas, se faz necessária a apresentação do estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, além de ser objetivamente definida no edital e no contrato a previsão de prorrogação do prazo da concessão.

Por fim, verificou-se que não se apresenta possível a inserção de critérios subjetivos para fins de pontuação das propostas técnicas, e também que se faz necessária a designação da entidade de regulação e fiscalização com a prévia definição legal dos seus poderes regulamentares, os quais devem estar submetidos ao princípio da legalidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.

BACELLAR, Roberto Felipe (Coord.). **Direito administrativo contemporâneo**: estudos em memória do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18/12/2008, São Paulo: Malheiros, 2009.

CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. **Concessão de serviço público**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

FIGUEIREDO, Marcelo. **As agências reguladoras**. São Paulo: Malheiros, 2005.

PESSOA, Robertônio Santos. **Administração e regulação**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Processo nº ELC-08/00162439**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 29 de outubro de 2008. Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas nº 128, Florianópolis, 11 mar. 2008. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processos\\_Novo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0800162439&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processos_Novo/asp/decisao.asp?nu_proc=0800162439&ano=0)>. Acesso em: 27 maio 2010a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Processo nº ELC-08/00069307**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 11 de março de 2009. Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas nº 213, Florianópolis, 17 mar. 2009. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/processos\\_Novo/asp/decisao.asp?nu\\_proc=0800069307&ano=0](http://consulta.tce.sc.gov.br/processos_Novo/asp/decisao.asp?nu_proc=0800069307&ano=0)>. Acesso em: 27 maio 2010b.

# INCONSISTÊNCIAS DOS DADOS ENVIADOS ATRAVÉS DO SISTEMA E-SFINGE

**Eduardo Corrêa Tavares**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

Trata-se de elucidar questões pontuais relacionadas aos dados remetidos pelas Unidades Gestoras através do Sistema e-Sfinge ao Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), com ênfase nos problemas de maior incidência, objetivando a orientação e prevenção.

A importância do tema decorre da diversidade de utilidades que estes dados contêm, para a própria Unidade, para o TCE/SC e para a sociedade, caracterizando-se como ferramenta essencial para o funcionamento do Sistema de Controle Interno e para o exercício do Controle Externo.

Busca-se, portanto, abordar pontos críticos, prevenindo problemas atuais e recorrentes verificados pela Diretoria de Controle de Municípios (planejamento, execução orçamentária, registros contábeis e gestão fiscal), bem como apresentar a visão do TCE/SC sobre o tema. Ressalta-se que o objetivo distingue-se de um treinamento para utilização propriamente dita do Sistema e-Sfinge, tampouco há pretensão de esgotamento do tema, dada sua especialidade e extensão.

## 1 QUE DADOS DEVEM SER ENVIADOS AO TCE/SC?

Através do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (Sistema e-Sfinge), as Unidades devem remeter bimestralmente os dados relativos ao planejamento (PPA, LDO, LOA e alterações), execução orçamentária (receitas e despesas), registros contábeis, gestão fiscal, atos jurídicos (incluindo-se informações sobre as licitações, contratos e convênios), atos de pessoal (concursos, nomeações, aposentadorias, férias, licenças, etc.), entre outras informações. Há ainda a remessa de dados com prazos diferenciados referentes a editais de concorrência (módulo denominado ECO) e obras (há um módulo específico denominado e-Sfinge Obras<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Sobre o tema, recomenda-se a leitura do artigo **e-Sfinge Obras**, constante no X Ciclo de Estudos da Administração Municipal (OLIVEIRA; MATTJE, 2007).

Para ilustrar a amplitude de dados considerados relevantes pela legislação vigente, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000b):

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Essa amplitude dos dados é decorrente da crescente demanda por transparência e eficiência na Administração Pública, evolução que reflete o amadurecimento da sociedade brasileira nos últimos anos.

## **2 QUAL A IMPORTÂNCIA DESTES DADOS?**

São dados essenciais para o exercício do Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo com o auxílio do TCE/SC, para acompanhamento das atividades da Administração Pública por diversos órgãos interessados — por exemplo, Ministério Público e Secretaria do Tesouro Nacional —, para a sociedade, e para a própria Unidade (especialmente para o órgão responsável pelo Controle Interno).

No TCE/SC, mais especificamente, as informações subsidiam as atividades de apreciação e julgamento de contas, fiscalização e acompanhamento (especialmente quanto ao cumprimento da LRF).

A multiplicidade de destinação destes dados abrange ainda a emissão de certidões pelo TCE/SC (ligadas à atividade de acompanhamento), requisito indispensável para obtenção de financiamentos e empréstimos pelas administrações públicas junto às instituições financeiras.

## **3 QUAIS OS PRAZOS PARA O ENVIO?**

A Instrução Normativa nº TC-04/04 (SANTA CATARINA, 2010a), com as alterações da IN nº TC-01/05, estabelece os prazos para a remessa de informações para o TCE/SC, com periodicidade bimestral:

- a) 1º bimestre: até o dia 31 de março;
- b) 2º bimestre: até o dia 31 de maio;
- c) 3º bimestre: até o dia 31 de julho;
- d) 4º bimestre: até o dia 31 de setembro;
- e) 5º bimestre: até o dia 31 de novembro;
- f) 6º bimestre: até o dia 31 de janeiro do ano seguinte.

Após o envio, as Unidades devem ainda confirmar essas informações, no prazo de 05 dias após o encerramento do prazo para remessa. Destaca-se que há prazos diferenciados para os módulos e-Sfinge Obras e ECO (para editais de concorrência).

#### **4 QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS PELO ENVIO E PELOS DADOS?**

Aqui é preciso distinguir duas responsabilidades: a relativa aos dados propriamente ditos (aspectos quantitativos e qualitativos); e aquela atinente ao envio.

A primeira decorre da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010a), que estabelece o dever de prestar contas dos gestores de recursos públicos:

Art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Trata-se daquele que assume, durante determinado período, “responsabilidade política, técnica ou fiscal do Município ou da Unidade Gestora” (SANTA CATARINA, 2010b, p. 18).

A responsabilidade pelo envio, por outro lado, está ligada à forma de operacionalização do Sistema e-Sfinge adotada pelo TCE/SC. Nesse sistema, cada Unidade Gestora fica encarregada de gerar os dados (pelos quais o gestor é responsável) e enviá-las ao órgão de Controle Interno<sup>2</sup>.

É do órgão de Controle Interno, portanto, o dever de consolidar as informações e enviá-las ao TCE/SC através do e-Sfinge. O objetivo deste procedimento é justamente auxiliar esse órgão, que passa a dispor de todos os dados que devem ser remetidos ao TCE/SC, facilitando o exercício de suas funções, especialmente as de acompanhamento, correção e prevenção. Ressalta-se que nas duas espécies acima mencionadas, há necessidade de cadastramento prévio dos responsáveis por cada Unidade Gestora no Sistema e-Sfinge, a cargo do órgão de Controle Interno.

#### **5 COMO OS DADOS SÃO ENVIADOS?**

Seguindo o procedimento descrito no item anterior, o órgão responsável pelo Controle Interno receberá os dados das diversas Unidades relacionadas ao ente — inclusive do Poder Legislativo —, fará o cadastramento das informações sob sua incumbência (planejamento, por exemplo, com informações sobre PPA, LDO e LOA), e remeterá através de um programa de captura disponibilizado pelo TCE/SC.

<sup>2</sup> Excetuando-se da regra de consolidação pelo órgão de Controle Interno as informações referentes às obras (e-Sfinge Obras) e aos editais de concorrência (ECO).

Através deste programa, o órgão de Controle Interno do Poder Executivo compilará todas as informações relativas ao Município (abrangendo a Administração Pública Direta e Indireta e Poder Legislativo), e remeterá o “pacote” para o TCE/SC através da internet.

Essa etapa é fundamental para o processo: na oportunidade, o responsável pelo Controle Interno disporá deste conjunto de informações e das conferências feitas automaticamente pelo Sistema e-Sfinge.

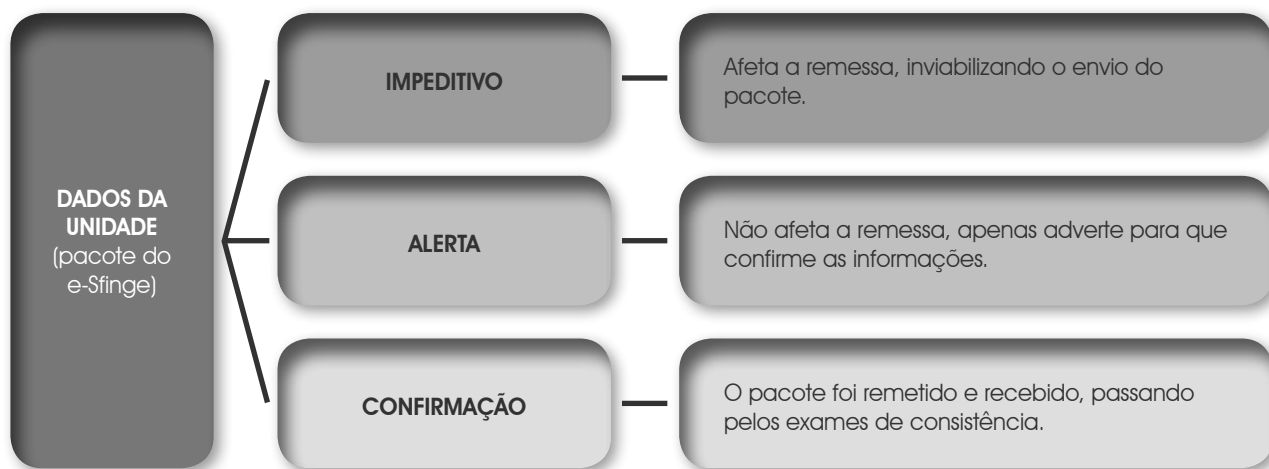
Essas conferências não são análises propriamente ditas — o que será realizado pelo corpo técnico do TCE/SC oportunamente —, mas constituem verificações que objetivam garantir a integridade e consistência mínima para que as informações possam ser adequadamente recepcionadas pelo Tribunal.

Há, portanto, um prévio exame de consistência pelo próprio sistema, auxiliando o Controle Interno antes que as informações estejam disponíveis para o TCE/SC. Se o Sistema e-Sfinge detectar alguma inconsistência, as informações podem ser retificadas, com a geração e envio de um novo “pacote”, considerando que somente após a efetiva confirmação os dados podem ser analisados pelo corpo técnico do Tribunal.

## 6 O QUE SÃO INCONSISTÊNCIAS NO SISTEMA E-SFINGE?

As inconsistências — geradas automaticamente — são decorrentes dos exames de consistência mencionados na pergunta anterior, e podem ocorrer antes ou depois do envio do “pacote” de dados ao TCE/SC.

As verificações das quais decorrem as inconsistências podem ter como resultado:



Estes resultados, que devem nortear os trabalhos do órgão de Controle Interno no sentido de retificar dados prevenindo apontamentos futuros durante a análise pelo TCE/SC, dividem-se em 03 (três) momentos:

- 1) durante a geração e consolidação do “pacote”: as verificações podem apontar impeditivos, que inviabilizarão a remessa (saneamento indispensável), ou alertas, que não impedem a remessa.

- 2) remessa do “pacote”: após a remessa ao TCE/SC pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo, ainda é possível verificar a existência dos alertas, antes da confirmação. Nesta etapa é possível retificar diretamente os dados, gerando novo “pacote” e repetindo a operação para o saneamento das inconsistências. Ressalta-se que o não saneamento dos alertas não impede a remessa ou confirmação.
- 3) confirmação: vencidas as etapas anteriores, o referido órgão confirma as informações que já se encontram no banco de dados do TCE/SC. A partir deste momento, o corpo técnico já pode analisar os dados.



## 7 O QUE SÃO IMPEDITIVOS?

Os impeditivos são inconsistências perceptíveis apenas no ambiente de captura (durante a consolidação dos dados). Funcionam como bloqueios para remessa, considerando que as inconsistências verificadas obstam a adequada recepção e análise dos dados pelo TCE/SC: “O próprio nome já nos remete há impossibilidade de remessa das informações.” (ENDLER; REGINATTO, 2007, p. 109).

Há no sítio do TCE/SC um documento específico sobre Regras de Consistência aplicadas nos procedimentos de Verificação de Inconsistências e Geração de Remessa (SANTA CATARINA, 2010c) do qual destacam-se os seguintes exemplos de impeditivos:

ASSUNTO	DESCRIÇÃO
Execução Orçamentária	Verifica a consistência de dados sobre estorno de empenho (CON-59), de liquidações (CON-57) e de pagamentos de empenho (CON-58)
Genérico	Verifica a existência de arquivo para Textos Jurídicos (CON-500) e de sua publicidade (CON-504) Verifica a atualização do responsável pelo controle interno (CON-502) e pela Unidade Gestora (CON-503)
LDO	Verificar a existência de dados da LDO (CON-11) e do Orçamento (CON-31) no 1º bimestre
LOA	Verificar a existência de dados sobre a Audiência da LOA (CON-32) no 1º bimestre Verifica a existência de dados nas tabelas Projeto Atividade (CON-34) e Previsão Receita (CON-35) no 1º bimestre Verifica a suficiência de Fonte de Recursos para abertura de Crédito Adicional (CON-38)

ASSUNTO	DESCRIÇÃO
LOA	Verifica a consistência de Nota de Anulação de Crédito Orçamentário (CON-40) e de dados sobre Dotações Orçamentárias (CON-41)
PPA	Verifica a existência do PPA na remessa do 1º bimestre (CON-01)
Registros Contábeis	Verifica a contabilização da despesa empenhada e não liquidada (CON-101 e 141)

Há uma exceção, dentre os impeditivos, que é perceptível apenas após a remessa do “pacote”: a “restrição a confirmação”. Este impeditivo é acusado pelo Sistema e-Sfinge no item “remessa” do menu principal, subitem “análise e confirmação” (a inconsistência e respectiva solução será explorada posteriormente).

## 8 O QUE SÃO ALERTAS?

Os alertas, diferentemente dos impeditivos, são perceptíveis tanto nos ambientes de captura (durante a consolidação dos dados) quanto de pré-análise (após a remessa ao TCE/SC), e não obstam a remessa do “pacote”:

No caso de ALERTA não há objeção para a remessa e confirmação das informações, sendo este procedimento apenas um aviso para que se verifique se aquela mensagem condiz com a realidade da Unidade ou se é fruto de um equívoco na captura da informação. Alertas são apresentados tanto no ambiente de Captura, na Origem, quanto na Pré-Análise, fase interna no TCE/SC. (EN-DLER; REGINATTO, 2007, p. 109)

São exemplos de conferências automáticas realizadas pelo Sistema e-Sfinge que podem gerar alertas:

ASSUNTO	DESCRIÇÃO DA VERIFICAÇÃO (ALERTAS)
Execução Orçamentária	Verifica a existência de Empenho (CON-51), Liquidação (CON-52), e Pagamento (CON-53) na competência atual Verifica a quebra de sequência na numeração dos Empenhos na competência atual (CON-63)
Gestão Fiscal	Verifica a existência de publicidade do relatório resumido da execução orçamentária (CON-71) e do relatório de gestão fiscal (CON-72)
LDO	CON-016 — Verifica a consistência de dados sobre Compensação de Renúncia de Receitas ou de Aumento de Despesa de caráter continuado (CON-16), e sobre Aplicação de recursos oriundos de Alienação de Bens (CON-17)
LOA	Verifica o equilíbrio entre a receita prevista e a despesa fixada no orçamento corrente (CON-37) Verifica o equilíbrio entre Alterações Orçamentárias do tipo Redução por Transposição ou Remanejamento e do tipo Incremento por Transposição ou Remanejamento (CON-39)



ASSUNTO	DESCRIÇÃO DA VERIFICAÇÃO (ALERTAS)
LOA	Verifica a consistência da fonte de recursos oriundos de Anulações de Dotações (CON-45)
PPA	Verifica a existência de Programas no PPA (CON-02), de Programas e Ações (CON-03), de Audiência sobre o PPA (CON-04) da remessa

## 9 E O PROCESSO DIGITAL DE ALERTA? TEM ALGUMA RELAÇÃO COM AS INCONSISTÊNCIAS AUTOMÁTICAS DO E-SFINGE?

Não, trata-se de situações distintas: os alertas automáticos do e-Sfinge são inconsistências decorrentes da conferência já mencionada nos tópicos anteriores; o processo digital de alerta, por sua vez, é a concretização do dever legal do TCE/SC previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste processo digital, o TCE/SC informa às Unidades gestoras sobre os limites legais previstos na LRF (BRASIL, 2010b), conforme art. 59, § 1º:

§ 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I — a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 40 e no art. 90;
- II — que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III — que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV — que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V — fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

## 10 COMO AS INCONSISTÊNCIAS AUTOMÁTICAS PODEM AJUDAR?

Considerando o exposto, os alertas e impeditivos são, além de inconsistências verificadas automaticamente pelo sistema (com as excepcionalidades acima expostas), uma oportunidade para que os responsáveis possam sanar problemas nos dados antes mesmo da análise técnica do TCE/SC.

Seja antes da remessa (impeditivos e/ou alertas) ou depois (alertas), o e-Sfinge acusará a inconsistência através de mensagem ao operador, indicando-a expressamente. Ressalta-se que uma inconsistência pode resultar em diferente(s) impeditivo(s) e alerta(s). Uma divergência no valor de determinado empenho, entre o constante na última remessa e o registrado no banco de dados do TCE/SC, pode gerar impeditivos (soma das liquidações e soma de pagamentos) e alertas (despesa contabilizada difere da apurada, entre outras).

Neste sentido, é preciso enfatizar que as alterações realizadas no sistema contábil adotado pela Unidade, devem ser harmonizadas com o banco de dados do Sistema e-Sfinge, apresentando informações uniformes e consistentes.

É comum a geração de inconsistências decorrentes desta falta de homogeneidade: cria-se um programa através de crédito especial sem o respectivo cadastramento desta alteração orçamentária na competência em que ocorreu. Na competência seguinte, os empenhos relativos ao novo programa não encontrarão na base de dados constante neste Tribunal os respectivos créditos orçamentários. No caso, se não for realizada a inclusão da alteração orçamentária, retificando as informações no banco de dados do e-Sfinge relativas ao bimestre em que esta ocorreu (crédito especial), a divergência persistirá, gerando inconsistências.

## 11 QUAIS AS INCONSISTÊNCIAS RECORRENTES E COMO SOLUCIONÁ-LAS?

O raciocínio da uniformidade e coesão acima mencionado pode ser aplicado a inúmeros problemas — que têm apresentado grande incidência nos dias atuais —, a exemplo:

INCONSISTÊNCIA	SOLUÇÃO
Alterações orçamentárias criando ou extinguindo programas/ações, sem a retificação ou reclassificação das respectivas despesas.	Cadastramento das alterações orçamentárias no bimestre em que ocorrerão. No caso de bimestres distintos, é preciso solicitar retorno de competência.
Exclusão/cancelamento de empenhos no sistema contábil da Unidade sem a respectiva atualização do banco de dados do e-Sfinge, na correspondente competência (1º ao 6º bimestre).	Relativos à última competência: pode-se efetuar o descarte* das informações enviadas, remetendo novo "pacote" (retificado).
Ausência do cadastramento de informações relativas ao Controle Interno (PPA, LDO, LOA e alterações, entre outros).	Para competências passadas: deve-se solicitar retorno de competência*.
Importação parcial da integralidade de lançamentos contábeis, especialmente no encerramento do exercício, em decorrência de sistemáticas diferentes adotadas pelo sistema contábil da Unidade e o e-Sfinge.	Como estas informações só podem ser fornecidas ou retificadas no bimestre em que ocorreram, poderá haver descarte* (no caso de se tratar da última competência, a exemplo do 1º bimestre para o PPA e LOA originais) ou retorno de competência* (demais casos/alterações). Na maioria dos casos, é possível realizar apenas o descarte* das informações, com o reenvio do "pacote" retificado. Recomenda-se a leitura da Tabela de Eventos e do Manual de Encerramento do Exercício, disponíveis no sítio do TCE/SC).

\* O descarte pode ser efetuado antes da confirmação. Depois de confirmado, é preciso solicitar o retorno de competência para realização de alterações no banco de dados. **Ver pergunta 12.**

A tabela acima — que traz apenas uma pequena parcela das inconsistências que o Sistema e-Sfinge pode acusar — revela ainda a existência de irregularidades crônicas que devem ser observadas pelas Unidades Gestoras.

Há ainda regra especial adotada para as remessas ao Sistema e-Sfinge para avaliação da execução orçamentária das Unidades Gestoras que se descumpridas, gerarão aviso específico (“restrição a confirmação”): os Projetos/Atividades constantes nos empenhos devem coincidir com Projetos/Atividades previstos em dotações orçamentárias (LOA ou alterações).

## **12 HÁ ALGUMA INCONSISTÊNCIA QUE NÃO É ACUSADA AUTOMATICAMENTE PELO SISTEMA?**

Como mencionado anteriormente, o Sistema e-Sfinge não faz a análise qualitativa propriamente dita das informações, que fica a cargo do corpo técnico do TCE/SC.

Existem, então, inconsistências que, apesar de não serem automaticamente apontadas pelo Sistema e-Sfinge, podem ocasionar problemas, como o impedimento para obtenção de certidões.

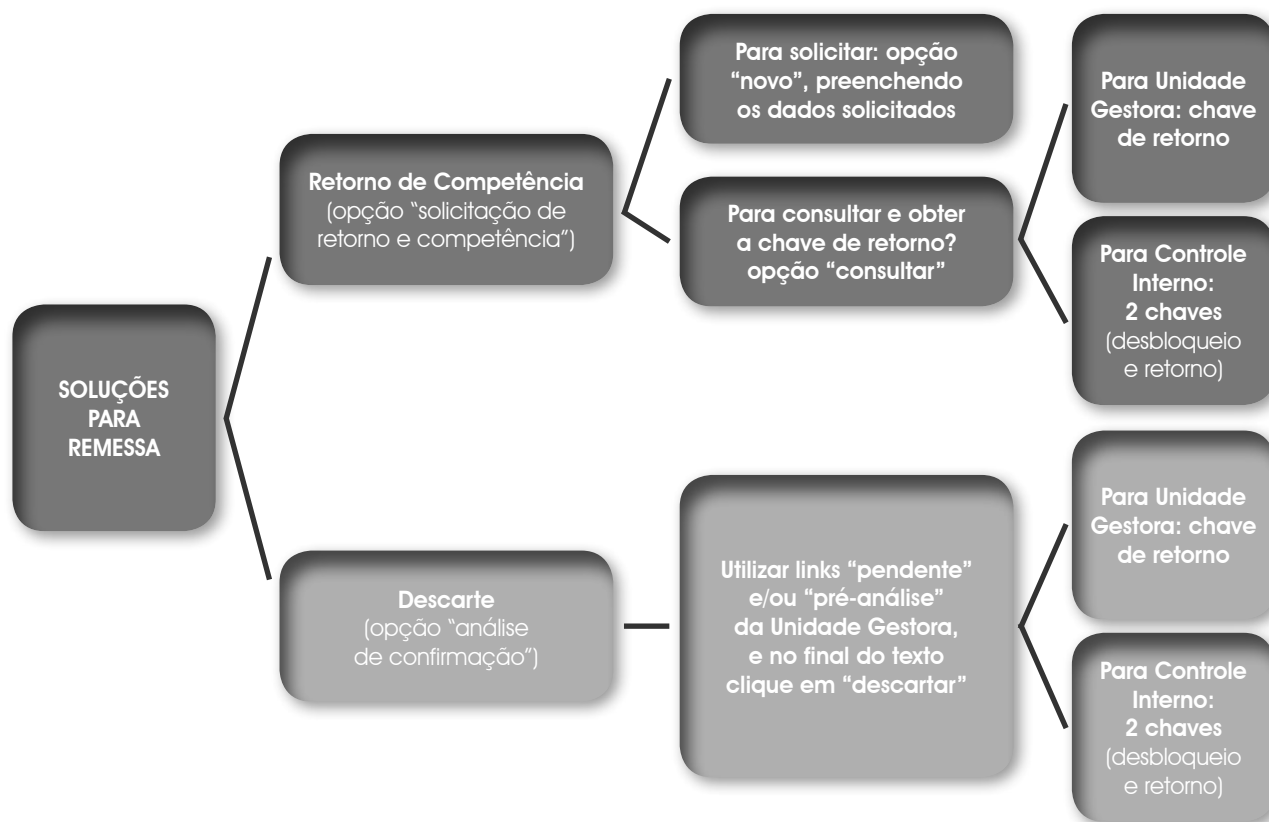
Neste sentido, cita-se o cadastramento equivocado de componentes fiscais, por conta da inobservância da tabela de componentes fiscais e sua respectiva destinação. O Componente 6098, por exemplo, serve para informar sobre operações de crédito com instituições que não são autorizadas pela BACEN (financiamentos diretos com construtoras, lojas, etc.). Operações com o Badesc e outras instituições autorizadas não devem ser informadas neste componente.

Outro exemplo seriam os créditos especiais, que provocam repetidas inconsistências em decorrência dos expedientes adotados: o reforço destes créditos deve ser, necessariamente, realizado através de autorização legislativa. Não há, neste caso, a possibilidade de suplementação de créditos especiais, como bem explica a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2010c):

O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela abertura de créditos especiais e extraordinários.

## **13 COMO REALIZAR O DESCARTE OU RETORNO DE COMPETÊNCIA?**

No ambiente pré-análise do Sistema e-Sfinge encontram-se disponíveis os procedimentos a serem adotados e as distinções de cada procedimento:



## 14 SUPERADAS AS INCONSISTÊNCIAS, COMO OCORRE A CONFIRMAÇÃO DA REMESSA?

Finalizada a remessa, o Controle Interno deve ainda confirmá-la, viabilizando o acesso dos dados ao corpo técnico do TCE/SC. Para tanto, basta clicar no *link* “pendente” do respectivo bimestre e Unidade Gestora. Na sequência um extrato com as informações aparecerá, incluindo-se eventuais inconsistências. Para confirmar, deve-se clicar no botão “confirmar” ao final deste extrato.

É importante lembrar que o Controle Interno deve ser confirmado somente após a confirmação das demais unidades, ou da justificativa da ausência destas. Para justificar a ausência de alguma unidade, é preciso clicar no respectivo *link*, no extrato da remessa, selecionando uma das 05 (cinco) hipóteses:

- ▶ A Unidade deixou de ter contabilidade própria e passou a ser uma unidade orçamentária da Prefeitura Municipal.
- ▶ A Unidade solicitou retorno de competência e está resolvendo o problema.
- ▶ Atraso nos registros Contábeis da Unidade (contabilidade atrasada).
- ▶ Os repasses de recursos advindos do município não alcançaram valores superiores a 50% (cinquenta por cento) das receitas totais da Unidade, conforme disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).
- ▶ Problemas detectados na Unidade que impedem a geração dos dados.

Ressalta-se que na primeira hipótese — quando a unidade deixou de ter contabilidade própria — a informação deve ser realizada o mais pronta e tempestivamente possível para que a emissão de certidões não seja impedida. Atenta-se ainda para a necessidade de remessa ao TCE/SC da respectiva lei que alterou a contabilidade ou extinguiu a unidade, para que, com a atualização do banco de dados, torne-se desnecessária a justificativa.

## CONCLUSÃO

Verifica-se que as inconsistências automáticas do Sistema e-Sfinge podem ser importantes ferramentas para o órgão responsável pelo Controle Interno, viabilizando a correção e prevenção de problemas e impropriedades antes da efetiva disponibilização das informações ao TCE/SC.

A adequação das informações é válida para as Unidades Gestoras, especialmente para fins gerenciais, e para o Controle Interno e TCE/SC, para fins de controle. Estes dados subsidiam ainda a emissão de certidões, essenciais para obtenção de financiamentos junto a instituições financeiras, e a instauração de processos administrativos digitais de alerta (LRF), reforçando a necessidade de integridade e consistência dos dados remetidos.

As inconsistências podem ser apenas decorrentes de incompatibilidades entre os sistemas de informática utilizados, o que pode e deve ser constantemente revisado e corrigido. Podem ainda refletir problemas e irregularidades que estão ocorrendo nas Unidades Gestoras.

Seja qual for a origem e gravidade, a atual intensidade de utilização (ou dependência) dos sistemas de informação traz benefícios — como agilidade e amplitude, essenciais para eficiência — e impõe deveres e desafios.

É preciso então que todos colaborem — neste caso, mais especificamente TCE/SC, Unidades Gestoras e Controle Interno — buscando a excelência na qualidade e eficiência na coleta, compilação e análise de dados, com o objetivo de proporcionar a transparência que a sociedade clama com tanta razão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 14 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 14 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 2**, de 6 de agosto de 2009. Procedimentos Contábeis Orçamentários. 2ª ed. Brasília: STN, 2009. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 26 maio 2010c.

ENDLER, Sonia; REGINATTO, Cristiane de Souza. Sistema e-Sfinge — Plano de Contas — Destinação de Recursos — Certidão — Alterações Orçamentárias. *In: X Ciclo de Estudos da Administração Municipal*. Florianópolis: TCESC, 2007. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 14 maio 2010.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha, MATTJE, Álysson. E-Sfinge Obras. *In: X Ciclo de Estudos da Administração Municipal*. Florianópolis: TCESC, 2007. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 14 maio 2010.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº TC-04/04**, de 22 de dezembro de 2004. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 15 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Manual do Sistema e-Sfinge para o Controle Interno Municipal**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)>. Acesso em: 15 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Regras de Consistência aplicadas nos procedimentos de Verificação de Inconsistências e Geração de Remessa**. 6ª ed. Florianópolis:TCSC, 2010. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/din/consistenciasesfinge\\_versao\\_6\\_03.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/din/consistenciasesfinge_versao_6_03.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2010c.

# ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO ENVIADOS AO TCE/SC

**Teresinha de Jesus Basto da Silva**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

A fiscalização das contas públicas municipais, que deve ser exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, executado com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, bem como pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, é expressamente prevista no art. 31 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), conforme segue transcrito:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...]

Em consonância com as disposições do art. 31, o art. 70 da CRFB/88 determina quais os agentes públicos ou privados que devem prestar contas relativas à arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, enfatizando que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Como se pode observar, as disposições da Carta Magna trazem explicitamente a atuação paralela e interdependente dos controles externo e interno, o qual por sua vez, deve integrar o Sistema de Controle dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, em consonância com o art. 74 da Constituição Federal.

Neste trabalho, busca-se aprofundar o entendimento acerca da efetiva atuação dos sistemas de controle interno municipais, basicamente acerca do conteúdo dos relatórios de controle interno como ferramenta de apoio na gestão e guarda dos recursos públicos, e sua remessa ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, apoiando o controle externo em sua missão institucional.

Com o propósito de tornar mais didática a presente exposição, serão abordados questionamentos pontuais com respostas elucidativas e de conteúdo objetivo e fundamentado. O objetivo é expor aos gestores e atuantes nos organismos centrais de controle interno municipais as situações mais recorrentes vivenciadas na prática nas Unidades Jurisdicionadas a esta Corte de Contas.

## **1 O QUE SE PODE ENTENDER POR CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO?**

Pode-se dizer que tanto os órgãos de controle interno como os de controle externo atuam na proteção do patrimônio público, no interesse da coletividade, na busca da gestão da coisa pública de forma eficiente e eficaz, sempre em atendimento aos princípios da legalidade e moralidade insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal (CFRB/88).

A tradicional classificação entre controle externo e interno está relacionada à inserção ou não dos órgãos de controle na estrutura administrativa a ser controlada. O controle interno é organicamente inserido na estrutura administrativa que está sendo controlada e, conforme manda a boa prática e a Teoria de Controle, deve estar diretamente subordinado ao dirigente maior do ente ou estrutura em que está inserido. Já o controle externo é subordinado ou compõe outro poder [...] e, portanto, está fora da estrutura administrativa controlada, daí sua denominação externo. (ROCHA; QUINTIERE, 2008, p. 25).

## **2 QUAL A VINCULAÇÃO DO CONTROLE INTERNO COM O CONTROLE EXTERNO?**

O inciso IV do art. 74 da Constituição Federal de 1988 (CFRB/88) prescreve explicitamente que o sistema de controle interno deve apoiar o controle externo. Desta forma, os relatórios de controle interno emanados das unidades centrais de controle dos Municípios, além de servir para o planejamento e controle gerencial, subsidiarão as atividades do Tribunal de Contas em sua missão institucional de órgão de controle externo, em consonância com as disposições do art. 70 da Carta Magna.

“A vinculação entre o Controle Interno do Poder Executivo e o Controle Externo do Poder Legislativo ocorre basicamente pelo processo de prestação de contas, pela comunicação de irregularidades constatadas no exercício do Controle Interno e pela disponibilização de informações ao respectivo Tribunal de Contas.” (PETER; MACHADO, 2008, p. 33).

“O conhecimento de irregularidades por parte dos responsáveis pelo Controle Interno nos diversos níveis, decorrente do próprio trabalho ou de denúncias apresentadas, obriga-os a reportar ao



respectivo órgão central de Controle Interno e ao Tribunal de Contas sob pena de responsabilidade solidária”. (PETER; MACHADO, 2008, p. 33).

A esse respeito, dispõe o art. 61 da Lei Complementar nº 202/00 (SANTA CATARINA, 2010d):

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I – organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;

II – realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer; e

III – alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tomar conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 10 desta Lei.

É mister trazer à baila, ainda, o disposto na Decisão Normativa nº TC-02/06 (SANTA CATARINA, 2010c, grifo nosso) que estabelece orientações para a adoção de providências administrativas pelas autoridades competentes e pelas áreas técnicas do Tribunal, em face do recebimento dos relatórios do controle dos entes, órgãos e entidades jurisdicionados encaminhados a esta Corte de Contas, que dispõe em seu art. 4º:

Art. 4º. Os relatórios do Controle Interno dos Municípios, cujo conteúdo abrange aspectos de natureza orçamentária e de gestão, nos termos do § 3º do art. 5º da Resolução nº TC-16/94, alterada pela Resolução nº TC-11/04, permanecerão na Diretoria de Controle dos Municípios (DMU) para subsidiar:

**I – os procedimentos ordinários de fiscalização, e;**

**II – o julgamento das contas anuais dos responsáveis jurisdicionados a esta Corte de Contas, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 202/00.**

### **3 QUAIS AS DIFERENÇAS ENTRE CONTROLE INTERNO E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?**

O controle interno é exercido em cada setor, já o sistema de controle interno pressupõe atuação integrada em todos os setores do ente, bem como nos Poderes Legislativo e Executivo, conforme se depreende do disposto no art. 74 da Carta Magna e art. 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Vale lembrar que o art. 119 da Lei Complementar nº 202/00, Lei Orgânica do Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2010d), estipulou prazo para implantação dos sistemas de controle interno no âmbito municipal e respectiva comunicação ao Tribunal de Contas:

Art. 119. Fica estabelecido o prazo de cento e oitenta dias a partir da publicação desta Lei Complementar para a implantação do sistema de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado e, no que couber, do Município, fazendo-se a devida comunicação ao Tribunal de Contas.

É pertinente lembrar também, as definições insculpidas no Decreto nº 1.178, de 19 de março de 2008 (SANTA CATARINA, 2010b), que regulamenta o sistema de controle interno no âmbito estadual:

Art. 9º. Para fins deste Decreto considera-se:

I – sistema de controle interno: o conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno;

II – controle interno: o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, operacionais, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exaçoão no cumprimento das leis e regulamentos;

[...]

VIII – relatório de controle interno: o relatório previsto no art. 142, § 1º da Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, contendo a análise circunstanciada dos atos e fatos administrativos, da execução orçamentária e dos registros contábeis, evidenciando, se for o caso, as possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades constatadas, bem como as medidas implementadas para a sua regularização. [...]

#### 4 ONDE ESTÁ DISCIPLINADA A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO MUNICIPAL?

A atuação do Sistema de controle interno está consignada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010a, grifo nosso), nos arts. 31, 70 e 74, a seguir transcritos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e **pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal**, na forma da lei. [...]

Art. 74. **Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[...] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Da mesma forma, a Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2010a, grifo nosso) dispõe sobre a atuação dos Sistemas de Controle Interno no âmbito municipal conforme segue:

Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, é exercida:

I — pela Câmara Municipal, mediante controle externo;

II — **pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal**.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62. [...]

Complementarmente à legislação supracitada, as atividades de controle também estão preconizadas nos arts. 75 e 76, da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010c):

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I — a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II — a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III — o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

[...] Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

## **5 ONDE ESTÃO CONSIGNADOS NA LEGISLAÇÃO EMANADA DO TRIBUNAL DE CONTAS A PERIODICIDADE DE REMESSA E OS PONTOS PRINCIPAIS A SEREM ABORDADOS NOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO?**

Os relatórios de controle interno devem ser elaborados mensalmente, estando a forma e os prazos de remessa das informações e Demonstrativos contábeis ao Tribunal de Contas do Estado, bem como os aspectos principais a serem considerados quando da elaboração destes, preceituada no art. 5º, §§ 3º e 5º da Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e), alterada pela Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f), devendo referidos relatórios serem encaminhados até o último dia do mês seguinte ao do período de referência respectivo, com periodicidade de remessa bimestral: “Art. 5º. [...] § 5º. A periodicidade de remessa do Relatório de Controle Interno será bimestral, coincidindo a distribuição dos meses que comporão esses períodos, com o exercício financeiro.”

De acordo com o § 3º, do art. 5º, da Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e), alterada pela Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f), os relatórios de controle interno devem evidenciar principalmente os seguintes aspectos:

Art. 5º. [...] § 3º — Será remetido até o último dia do mês seguinte ao período de referência, no âmbito o Estado, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas; e no âmbito dos municípios, pelos Poderes Executivo e Legislativo, o relatório de Controle Interno contendo a análise circunstanciada dos atos e fatos administrativos, da execução orçamentária e dos registros contábeis, evidenciando, se for o caso, as possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades, bem como as medidas implementadas para sua regularização.

Em consonância com as determinações do § 3º do art. 5º da Resolução nº TC-16/94, determina a Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC) (SANTA CATARINA, 2010d, grifo nosso), em seu art. 11:

Art. 11. Integrarão a prestação de contas e a tomada de contas, inclusive a especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno do Tribunal, os seguintes:

I — relatório de gestão;

II — relatório do tomador de contas, quando couber;

III – **relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno que consignará qualquer irregularidade ou ilegitimidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigi-las;** e

IV – pronunciamento do Secretário de Estado ou de Município, supervisor da área, conforme o caso, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

Assim, os relatórios de controle interno, encaminhados pelos entes, órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas, consoante as disposições da Decisão Normativa nº TC-02/06 (SANTA CATARINA, 2010c), subsidiarão tanto os procedimentos ordinários de fiscalização como a emissão do parecer prévio acerca das contas anuais dos Municípios, bem como a análise das prestações de contas de administradores ou responsáveis pela arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, conforme o disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 202/00 (SANTA CATARINA, 2010d):

Art. 6º. A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou do Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;

IV – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

V – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, e pela aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;

VI – os herdeiros dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, os quais responderão pelos débitos do falecido perante a Fazenda Pública, até a parte que na herança lhes couber; e

VII – os representantes do Estado ou do Município na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades.

## **6 QUAIS SÃO OS OBJETIVOS E AS VANTAGENS DA EFETIVA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?**

Além de apoiar o controle externo, a atuação do sistema de controle interno deve subsidiar o planejamento administrativo, atuando como instrumento da gestão pública responsável.

O objetivo geral do Controle Interno é assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas, destacando-se entre os objetivos específicos a serem atingidos, os seguintes:

- ▶ observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- ▶ assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- ▶ antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas anti-econômicas e fraudes;
- ▶ propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- ▶ salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto a sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- ▶ permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos;
- ▶ assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade. (PETER; MACHADO, 2008 p. 26-27).

Em consequência, verifica-se a ocorrência de inúmeras vantagens para os entes públicos, entre as quais se destacam:

- ▶ Garantia da consistência e confiabilidade dos dados e informações;
- ▶ Prevenção da ocorrência de erros, desvios, desperdícios e ilegalidades;
- ▶ Estimular a eficiência do pessoal e estabelecer parâmetros para avaliar o desempenho da administração;
- ▶ Planejamento organizacional;
- ▶ Correção das ações que venham a ocasionar irregularidades ou ilegalidades;
- ▶ Eficácia e eficiência das operações;
- ▶ Proteção do patrimônio público.

## **7 A QUEM SÃO DESTINADAS AS INFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO?**

O Sistema de Controle Interno deve funcionar como guardião do patrimônio público, vigiando permanentemente as ações ou atos expedidos pela administração que venham a ocasionar perda, desperdício ou desvio do propósito primordial e norteador da administração pública que é o interesse público.

Desta forma, deverá emitir relatórios consistentes e circunstanciados que propiciem aos gestores uma visão gerencial e de planejamento das ações, metas e objetivos a serem alcançados.

Por oportuno, traz-se o art. 63 da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC) (SANTA CATARINA, 2010d), em que resta consignado que as autoridades administrativas competentes devem atestar e tomar conhecimento quanto às conclusões constantes dos pareceres ou relatórios expedidos pela unidade central de controle interno:

Art. 63. O Secretário de Estado, supervisor da área, ou a autoridade de nível hierárquico equivalente, emitirá sobre as contas e o parecer do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.

Além do aspecto gerencial e de planejamento interno das Unidades Jurisdicionadas, os relatórios de controle interno devem servir de subsídio e apoio ao controle externo em sua missão institucional, conforme se vislumbra no inciso IV, do art. 74, da Constituição Federal de 1988:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. [...]

Assim, em suas atividades, o sistema de controle interno deve pautar-se em ações preventivas e, conforme o caso, corretivas, quando identificadas situações irregulares ou ilegais, que serão explicitadas nos relatórios bimestrais ou específicos encaminhados a este Tribunal, fornecendo subsídios à atividade de controle externo em atendimento ao disposto no art. 61 da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC) (SANTA CATARINA, 2010d).

## **8 QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS PELA REMESSA DOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO AO TCE/SC?**

Segundo consignado no § 4º do art. 5º da Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e) alterada pela Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f), os relatórios de controle interno devem ser assinados e remetidos pelo respectivo responsável pela unidade central de controle interno.

Vale lembrar que os relatórios emitidos pela unidade central devem abranger atos dos poderes executivo e legislativo de forma integrada, devendo este último atuar como membro integrante do sistema, sendo, portanto, um dos órgãos de controle que deve atuar em conformidade com as disposições da legislação municipal atinentes ao controle interno do ente, a exemplo dos demais setores como licitações/compras, pessoal, patrimônio, contabilidade, entre outros.

## **9 QUAIS AS SITUAÇÕES QUE PODEM ENSEJAR IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA AO ENCARREGADO PELA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO?**

Os responsáveis pelo controle interno são solidariamente responsáveis com os gestores públicos quando da ocorrência de qualquer irregularidade ou ilegalidade que tomarem conhecimento no exercício de sua função e não derem ciência ao Tribunal de Contas, consoante o consignado no art. 62, § 1º da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

Art. 62. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

[...]

Na mesma esteira, segue o entendimento desta Corte de Contas, quando disciplina no art. 62 da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC) (SANTA CATARINA, 2010d), a possibilidade de cominação de responsabilidade solidária pelo ato irregular ou ilegal praticado pelos gestores ou responsáveis pelos haveres públicos:

Art. 62. Os responsáveis pelo controle interno, ou na falta destes, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão imediato conhecimento ao Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º. Na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão de controle interno competente indicará as providências adotadas para:

- I – corrigir a ilegalidade ou a irregularidade apurada;
- II – ressarcir o eventual dano causado ao erário; e
- III – evitar ocorrências semelhantes.



§ 2º. Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento das contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenham sido comunicadas tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie nesta Lei.

## **10 QUANDO É PRECISO PROCEDER A ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO ESPECÍFICO?**

De acordo com o § 6º da Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e) alterada pela Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f) e considerando a possibilidade da imputação de responsabilidade solidária insculpida no art. 62, § 1º da Constituição Estadual, quando apurados desvios de recursos públicos estes relatórios devem ser imediatamente elaborados e encaminhados ao Tribunal de Contas.

Corroborando o entendimento aqui exposto, a Decisão Normativa nº TC-02/06 (SANTA CATARINA, 2010c) reitera a necessidade de elaboração e encaminhamento ao Tribunal de Contas dos relatórios específicos de controle interno, quando da constatação de irregularidades ou ilegalidades, bem como do desvio de recursos públicos:

Art. 5º. Os relatórios específicos do Controle Interno, exarados mediante a constatação de irregularidades ou ilegalidades, bem como de desvio de recursos públicos, quando não adotadas as medidas cabíveis pela autoridade competente, devem ser enviados a esta Corte de Contas, conforme dispõem o § 6º do art. 5º da Resolução nº TC-16/94, alterada pela Resolução nº TC-11/04, bem como o § 1º do art. 62 da Constituição Estadual, e serão autuados como representação, nos termos do inciso III do art. 101 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06/01).

## **11 O QUE DEVE CONSTAR E O QUE NÃO DEVE CONSTAR NOS RELATÓRIOS DE CONTROLE INTERNO?**

Em atendimento ao disposto no § 3º, do art. 5º, da Resolução nº TC-16/94 (SANTA CATARINA, 2010e), alterada pela Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f), os relatórios de controle interno devem conter no mínimo os seguintes aspectos:

ESPECIFICAÇÃO	LEGISLAÇÃO
Acompanhamento dos limites constitucionais com ensino e saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 do ADCT (CFRB/88).
Regularidade dos registros contábeis e na elaboração do Balanço Anual.	Lei nº 4.320/64, arts. 83, 85 e 101 (BRASIL, 2010c).
Acompanhamento do limite de gastos com pessoal.	Lei Complementar nº 101/00, art. 20 (BRASIL, 2010b).
Informações sobre as audiências públicas.	Lei Complementar nº 101/00, art. 9º, § 4º (BRASIL, 2010b).
Informações sobre audiências públicas para discutir os projetos de leis relativos à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária.	Lei Complementar nº 101/00, art. 48, parágrafo único (BRASIL, 2010b).
Necessidade e efetiva edição de atos, limitando empenhos ao final de um bimestre.	Lei Complementar nº 101/00, art. 9º (BRASIL, 2010b).
Informações sobre a remessa de dados do e-Sfinge até o último bimestre.	Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010f).
Relato sobre a regularidade ou não nos procedimentos ocorridos nos setores da administração pública do Município.	Constituição Federal, art. 74, inciso IV (CFRB/88).

Ressalta-se por oportuno quais os aspectos e/ou documentos que não devem constar, integrar ou substituir os relatórios de controle interno a serem encaminhados a esta Corte de Contas:

- ▶ Questionários;
- ▶ *Check list*;
- ▶ Apresentação de forma genérica sem análise circunstanciada dos tópicos relacionados acima;
- ▶ Relatórios sem o parecer conclusivo do controlador interno;
- ▶ Pareceres de auditorias independentes;
- ▶ Apenas o relatório resumido de execução orçamentária, sem o acompanhamento dos demais setores do ente;
- ▶ Somente cópias de relatórios contábeis;

Em resumo, o sistema de controle interno deve expedir relatórios que reflitam a situação dos órgãos da administração de forma circunstanciada, integrada, impessoal, clara e conclusiva, em atendimento à Resolução nº TC-11/04 (SANTA CATARINA, 2010d) e às legislações respectivas regulamentadoras do controle nos Municípios.

## CONCLUSÃO

Espera-se, com este trabalho, ter sido atingido o objetivo firmado de responder às questões mais recorrentes, facilitando as atividades de elaboração dos relatórios e atuação dos sistemas de controle interno municipais que, com papel de grande relevância, foram instituídos nas estruturas das unidades jurisdicionais a este Tribunal de Contas.

Para tanto, é imperativo que os gestores municipais encarem esta atividade e os dados reproduzidos nos relatórios, como apoio ao exercício da gestão pública eficiente e eficaz, pautada em dados circunstanciados, consistentes e confiáveis, que proporcionem minimizar tanto quanto possível ocorrências danosas imprevistas ou irreparáveis. “O patrimônio público, antes de pertencer ao grupo de autoridades que ocupa a gestão governamental, é propriedade coletiva, e como tal deve ser vigiado por todos.” (CRUZ, 1997, p.32).

A caminhada é longa, mas muitos passos já foram dados. Se caminharmos juntos, mais rápido atingiremos o objetivo de zelar permanentemente pelo patrimônio e pelos interesses da coletividade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010c.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Ed. Atlas, 1997.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 1. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. **Auditoria governamental — Uma abordagem metodológica da auditoria de gestão**. Paraná: Ed. Juruá, 2008.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.sc.gov.br> Acesso em: 11 maio 2010a.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.178**, de 19 de março de 2008. Regulamenta o Sistema de Controle Interno previsto nos arts. 30, inciso II; 150 e 151 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, e estabelece outras providências. Disponível em: <www.pge.sc.gov.br>. Acesso em: 11 maio 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Decisão normativa nº TC-02/06**. Estabelece orientações para a adoção de providências administrativas pelas autoridades competentes e pelas áreas técnicas deste Tribunal, em face do recebimento dos relatórios do controle interno e/ou dos relatórios/pareceres de auditoria externa contratada pelos entes, órgãos e entidades jurisdicionadas a esta Corte de Contas. Florianópolis, 1º de novembro de 2006. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Lei complementar nº 202/00**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Florianópolis, 15 de dezembro de 2000. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-16/94**. Florianópolis, 27 de dezembro de 1994. Estabelece o sistema de comprovação e de demonstrações contábeis, por meios informatizado e documental, das unidades gestoras das Administrações do Estado e dos Municípios de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-11/04**. Altera o art. 5º, e respectivos parágrafos, da Resolução nº TC-16/94 e dá outras providências. Florianópolis, 06 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2010f.

# TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

**Marcelo Brognoli da Costa**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

## INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2007, com a edição da Instrução Normativa nº TC-03/07<sup>1</sup>, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina passou a dedicar maior atenção para a capacitação dos jurisdicionados sobre a importância da tomada de contas especial.

O aprendizado estabeleceu uma via de mão dupla de modo a convergirem o conhecimento teórico e a experiência dos servidores estaduais<sup>2</sup> e municipais que participaram do X Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal.

As dúvidas e os questionamentos apresentados também serviram para ampliar a discussão e a apreensão de novos conteúdos e muito do que fora indagado encontra agora resposta mais serena e segura.

A proposta adotada para o trabalho escrito, o qual dará suporte para a exposição oral, fora a apresentação textual sob a forma de perguntas e respostas. Espera-se que o conjunto de quarenta e quatro perguntas possa afastar as dúvidas que remanesçam da última exposição, caso contrário o rol de indagações está a merecer ampliação.

Buscou-se, na medida do possível, responder aos questionamentos de forma objetiva e concisa. Tal esforço afastou o uso demasiado de referências doutrinárias e nenhuma citação jurisprudencial.

É certo que sem a utilização de tais fontes não seria possível a edificação intelectual necessária para dar solução às questões apresentadas e as que estão por vir.

Assim, o presente trabalho é só mais uma contribuição que se deve somar a outros mais completos e elaborados para auxiliar os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina a superar as dificuldades na lida da gestão pública quando tiverem que adotar providências administrativas e/ou instaurar tomada de contas especial, em cumprimento ao disposto na Instrução Normativa nº TC-03/07, com as alterações promovidas pela IN nº TC-06/08.

<sup>1</sup> A IN nº TC-03/07 fora alterada pela IN nº TC-06/08.

<sup>2</sup> O X Ciclo de Estudos contara com a participação de servidores do Estado, com uma interessante troca de informações com os servidores da Secretaria de Estado da Fazenda.

## **1 O QUE É TOMADA DE CONTAS?**

Tomada de contas, segundo o disposto no art. 9º da Resolução nº TC-06/01, é o mesmo que prestação de contas. Assim, prestação ou tomada de contas é o procedimento pelo qual o responsável, dentro dos prazos fixados em lei ou regulamento, por iniciativa própria, apresenta a documentação destinada a comprovar, perante o Tribunal, a regularidade do uso, emprego ou movimentação dos bens, numerário ou valores que lhe forem entregues ou confiados.

Nos casos em que a legislação não fixe prazo para a prestação de contas, o Tribunal ou órgão competente implementará ações para a obtenção da documentação relativa à prestação de contas.

## **2 O QUE HÁ DE ESPECIAL NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

O ordenamento legal estabelece o dever de prestar contas para quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou Município responda, ou que, em nome deste assumam obrigações de natureza pecuniária. Essa prestação de contas é ordinária, comum e submete-se ao Tribunal de Contas para julgamento.

A tomada de contas especial é um processo excepcional, ou seja, incomum, extraordinário, que só deve ser utilizado quando constatada a falta com o dever de prestar de contas ou frente à conduta que cause dano ao erário. Os fatos apurados, o dano quantificado e o responsável após processados se submetem ao julgamento do Tribunal.

## **3 O QUE É TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Tomada de contas especial é a ação desempenhada pelo órgão competente ou pelo Tribunal de Contas:

- ▶ para apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvios de dinheiros, bens ou valores públicos;
- ▶ quando, em processo de fiscalização a cargo do Tribunal, ficar caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao erário;
- ▶ nos casos de falecimento do responsável ou de vacância do cargo, por qualquer causa, desde que não tenham sido apresentadas as contas ao Tribunal no prazo legal.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Art. 9º, II, da Resolução nº TC-06/01.

#### **4 ONDE ESTÁ A PREVISÃO LEGAL?**

A primeira previsão legal do procedimento relacionado à tomada de contas especial ocorreu no Decreto-lei nº 200/67, art. 84, ainda sem o adjetivo “especial”. Eis seus termos:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de corresponsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providência para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas especial de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

A tomada de contas especial pode ser regulada pelos entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas, como exemplo cita-se o Decreto Estadual nº 442/03, que disciplina a instauração e a organização dos processos de tomada de contas especial e dá outras providências.

O Tribunal de Contas prevê a tomada de contas especial no art. 10 da Lei Complementar nº 202/00, regulamentando-a na Instrução Normativa nº 03/07, alterada pela Instrução Normativa nº 06/08.

#### **5 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PODE SER SUBSTITUÍDA POR UMA SINDICÂNCIA OU POR UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR?**

Não. O propósito de uma sindicância é a verificação preliminar da ocorrência de determinados fatos e atos que devem ser alvo de atuação administrativa. O processo administrativo disciplinar, que pode ocorrer com ou sem a realização de uma sindicância, tem por escopo a punição do servidor por falta cometida perante as disposições estatutárias. A tomada de contas especial, por sua vez, viabiliza o julgamento pelo Tribunal de Contas e, conforme o caso, a recomposição do dano causado ao erário.

#### **6 A QUAL ESFERA DE RESPONSABILIDADE SE VINCULA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

A tomada de contas especial situa-se no âmbito da responsabilidade civil, sua razão de ser atrela-se à ocorrência de dano e a sua reparação. O art. 17 da Lei Complementar nº 202/00 dispõe que: “Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores.”

## **7 POR QUE DEVE SER INSTAURADA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Vários são os motivos a determinar a instauração de tomada de contas especial, dos quais se destacam:

- ▶ observância do devido processo legal;
- ▶ apuração dos fatos lesivos ao erário;
- ▶ quantificação do dano;
- ▶ identificação do responsável;
- ▶ afastamento da responsabilidade solidária;
- ▶ viabilidade do julgamento das contas;
- ▶ fechamento das contas da autoridade administrativa;
- ▶ constituição de título executivo;
- ▶ ressarcimento do erário.

## **8 QUE BENEFÍCIO TRAZ A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA?**

A instauração de tomada de contas especial pela autoridade administrativa competente constitui-se em um poder-dever, que refoge da discricionariedade do administrador público. Portanto, sempre que presente o motivo ensejador para a instauração não pode a autoridade se omitir.

Sendo omissa, a autoridade administrativa responderá solidariamente com quem venha a ser identificado como responsável pelo dano causado ao erário, prejudicando, ainda, o julgamento pela regularidade das contas ordinárias regularmente prestadas ao Tribunal de Contas.

Com a instauração da tomada de contas especial a autoridade administrativa, ao identificar o responsável pelo dano, exime-se da responsabilidade solidária e obtém o fechamento de suas contas, com o lançamento do valor do dano apurado na conta Diversos Responsáveis no sistema patrimonial.

## **9 O QUE OCORRE COM A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA QUE DEIXAR DE INSTAURAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Ao deixar de instaurar a tomada de contas especial a autoridade administrativa obriga-se juntamente com quem, por ação ou omissão, causou prejuízo ao erário ou deixou de prestar contas. Mesmo sem o firmamento de qualquer nexos de causalidade com o fato danoso a autoridade se associa à obrigação de ressarcimento.



Além da responsabilidade solidária, poderá haver comunicação entre a tomada de contas especial e as Contas ordinárias implicando no julgamento pela irregularidade.

A repercussão do julgamento pela irregularidade das contas extrapola a esfera da responsabilidade civil, atingindo também os direitos políticos, constituindo um impedimento para a candidatura a cargo público eletivo, conforme a Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, alínea “g”.

### **10 É DEVIDA A INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL SE EXISTIREM AÇÕES JUDICIAIS EM RAZÃO DO FATO QUE A DETERMINA?**

Sim. Como visto, a tomada de contas especial tem propósitos específicos e peculiares que não são buscados ou satisfeitos por ações judiciais. É obvio que obtido o ressarcimento do dano pela via judicial não há que se falar em execução do título executivo extrajudicial decorrente da deliberação do Tribunal de Contas atinente à responsabilidade civil.

### **11 HÁ COMO NÃO INSTAURAR UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

A Instrução Normativa nº TC-03/07, com as alterações da Instrução Normativa nº TC-06/08, prevê em seu art. 4º a adoção de providências administrativas, preliminarmente à instauração da Tomada de contas especial.

Somente quando restarem infrutíferas as providências administrativas é que se impõe o dever de instauração de tomada de contas especial.

### **12 NO QUE CONSISTEM AS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS?**

Conforme a dicção do art. 4º da IN nº 03/07:

As providências administrativas cabíveis anteriormente à instauração de tomada de contas especial se constituem em diligências, notificações, comunicações, providências para a reposição dos valores ou bens ou para a indenização correspondente ao dano ao erário e outros procedimentos devidamente formalizados, observando-se o contraditório e a ampla defesa.

Vê-se, então, que as providências administrativas são procedimentos adotados pela administração pública de modo expedito para buscar de forma rápida e simples a composição acerca da reparação do dano ou a obtenção da prestação de contas.

Há, assim, a flexibilização da expressão “imediatamente” inserta no art. 10 da Lei Complementar nº 202/00, prorrogando o dever de instaurar a tomada de contas especial, tornando-a imperiosa se não houver êxito nas providências administrativas.

Nesse sentido assere o parágrafo único do art. 4º da IN nº TC-03/07: “O processo de tomada de contas especial, de caráter excepcional, somente será instaurado após esgotadas as providências administrativas visando regularizar a situação ou reparar o dano.”

### **13 ATÉ QUANDO É POSSÍVEL ADOTAR PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS?**

A autoridade administrativa deve dar início às providências administrativas no prazo de 05 (cinco) dias a contar da irregularidade constatada na prestação de contas ou da ausência de prestação de contas, do conhecimento da irregularidade ocorrida no âmbito do órgão ou ente público ou da determinação do Tribunal de Contas, concluindo-as em até 60 (sessenta) dias.

### **14 COMO ENCERRAR AS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS?**

As providências administrativas podem ser encerradas de dois modos, dependendo do resultado com elas obtido.

No caso de dano ao erário, se houver sucesso com a adoção das providências administrativas deve ser firmado o Termo de Responsabilidade e Composição, previsto no art. 5º, § 3º, da IN nº TC-03/07, cujo modelo constitui o Anexo I da referida Instrução Normativa. Nele se fará a identificação do responsável, a narrativa sucinta dos fatos e a forma de reparação do dano.

Os fatos transcritos no Termo de Responsabilidade e Composição, ainda que sucintos, devem evidenciar o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o dano apurado.

No caso de não se obter êxito com a adoção das providências administrativas é devida a comunicação à autoridade administrativa para que seja instaurada tomada de contas especial.

Se a razão das providências administrativas for a omissão no dever de prestar contas, obtidas as contas mediante comunicação a quem deixou de prestá-las, procedem-se os encaminhamentos devidos, mantendo-as sob sua guarda ou, conforme o caso, remetendo-as ao Tribunal de Contas. Caso não haja o envio da prestação de contas, impõe-se a instauração de tomada de contas especial.

## **15 O QUE É TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO?**

Termo de Responsabilidade e Composição é um documento firmado entre a autoridade administrativa competente e o responsável por dano ao erário. Conforme previsto no art. 5º, § 3º, da IN nº TC-03/07, no qual se faz constar a identificação do responsável, a narrativa sucinta dos fatos e o modo que o responsável fará para ressarcir o erário, como por exemplo, desconto em folha ou reposição de determinado bem.

## **16 QUAIS OS EFEITOS DO TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO?**

O Termo de Responsabilidade e Composição tratado no art. 5º, § 3º, da IN nº TC-03/07, decorre de providências administrativas prévias que se bem sucedidas, substituem a Tomada de contas especial. Devido a esse liame a natureza do Termo de Responsabilidade e Composição não pode se afastar do desiderato da tomada de contas especial, cujo caráter se vincula ao ressarcimento, à indenização.

Por esse viés, tem-se no Código Civil, art. 927, disposição no seguinte sentido: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186, 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

O Termo de Responsabilidade e Composição limita-se ao reconhecimento de prática comissiva ou de conduta omissiva por agente público, confissão de dívida ao erário e ainda, obrigação de reparação nos termos ajustados.

O firmamento e cumprimento do Termo de ajuste de conduta afastam apenas a responsabilidade civil, remanescendo, conforme o caso, a disciplinar, penal, por improbidade administrativa e política.

## **17 QUALQUER PESSOA QUE CAUSE DANO AO ERÁRIO PODE FIRMAR TERMO DE RESPONSABILIDADE E COMPOSIÇÃO?**

Não. Apenas as pessoas sujeitas à responsabilização em uma tomada de contas especial é que podem firmar o Termo de Responsabilidade e Composição previsto no art. 5º, § 3º, da IN nº TC-03/07, ou seja, aquelas que têm o dever de prestar contas, os agentes públicos e, ainda, terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para a ocorrência do dano apurado (art. 18, § 2º, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 202/00).

## **18 QUAL A DIFERENÇA ENTRE PROCESSO E PROCEDIMENTO?**

Processo administrativo pode ser definido como “o conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa” (GASPARINI, 2009, p. 1002).

“O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo” (DI PIETRO, 2006, 600).

Processo administrativo “em sentido prático e amplo é o conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa” (GASPARINI, 2009, p. 1002).

## **19 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL É UM PROCEDIMENTO OU UM PROCESSO?**

A tomada de contas especial é um procedimento enquanto desenvolvida no âmbito do órgão ou ente público em que é instaurada, constituída em uma série de atos que visam instrumentalizar um processo, sendo assim concebido quando tem seu trâmite no Tribunal de Contas.

## **20 QUE CUIDADO É NECESSÁRIO PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASSEGURE EFETIVIDADE NO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

O fato de se considerar a tomada de contas especial um procedimento não diminui os cuidados devidos na consecução dos atos perpetrados pela autoridade administrativa, pela comissão de tomada de contas especial e pelo órgão de controle interno.

É necessário manter uma ordem lógica e ordenada para racionalizar os meios ao fim pretendido de modo a economizar recursos, ganhar tempo e atingir o objetivo da tomada de contas especial, relembra-se: apurar fatos, quantificar o dano e identificar o responsável ou responsáveis.

Na tomada de contas especial os atos procedidos devem levar em conta o princípio do informalismo moderado, o que não se confunde com anarquia processual.

A maior dúvida, contudo, reside na necessidade de se assegurar ou não o contraditório e a ampla defesa. Por haver obrigatoriamente oferecimento do contraditório e ampla defesa na tomada de contas especial que tramita no Tribunal de Contas, muitos entendem como desnecessária sua observância no âmbito do órgão ou entidade que a instaura.

A razão de oportunizar o contraditório se prende à busca da verdade material, princípio inarredável da tomada de contas especial. Como se obter a verdade dos fatos sem o relato e os esclarecimentos das pessoas envolvidas? Assim, deve haver a participação de todos os envolvidos direta ou indiretamente no fato que ensejara a instauração da tomada de contas especial.

## **21 HÁ FASES DISTINTAS NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Há duas fases que marcam a tomada de contas especial. A primeira, nominada de fase interna, passa-se no órgão ou entidade pública em que se instaura a tomada de contas especial. A segunda, conhecida como fase externa, tem seu curso no Tribunal de Contas.

## **22 AS FASES INTERNA E EXTERNA SEMPRE OCORREM EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Não. A existência sequencial das fases interna e externa da tomada de contas especial só se verifica quando da instauração por autoridade administrativa competente e ainda, os fatos apurados na fase interna comprovem a não prestação de contas ou a ocorrência de dano, e identifique os responsáveis.

Quando houver a determinação de instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas a autoridade administrativa deve instaurá-la e enviá-la ao Tribunal de Contas para julgamento, mesmo que o Relatório da Comissão, ratificado pelo órgão de controle interno e homologado pela autoridade administrativa, conclua pela inexistência de dano.

Os processos que chegam ao Tribunal de Contas sob a forma de denúncia ou representação, quando cumprem os requisitos para o seu conhecimento, são convertidos em tomada de contas especial. Nesse caso, o Tribunal de Contas é que realiza a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, não há a fase interna.

A autoridade administrativa competente deve atentar para o disposto na Decisão Normativa nº TC-02/06, especialmente o que estabelece seu art. 1º:

Os fatos constatados mediante a atuação do controle interno, ou em decorrência da realização de auditoria externa contratada, quando reveladores da ocorrência de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, quando caracterizarem a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário, impõem à autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, o poder-dever de adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial, por força do disposto no art. 10, da Lei Complementar nº 202/00.

Se a não prestação de contas ou o fato danoso for levado ao conhecimento da autoridade administrativa, resta-lhe a obrigação de dar início às providências tendentes à obtenção das contas ou a apuração dos fatos, a quantificação do prejuízo ao erário e a identificação dos responsáveis, instaurando, caso necessário, tomada de contas especial.

### **23 COMO SURGE UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO ÂMBITO DE UM ÓRGÃO OU ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

A fase interna da tomada de contas especial, procedimento que se desenvolve no âmbito de um órgão ou entidade da administração pública pode decorrer:

- ▶ de uma determinação do Tribunal de Contas em razão de um achado de auditoria;
- ▶ da não prestação de contas por entidade beneficiada por repasses realizados pelo ente público;
- ▶ de achado verificado pela própria administração pública ou decorrente de atuação do órgão setorial ou central de controle interno, casos que determinam a ciência dos fatos à autoridade administrativa competente para as providências necessárias.

### **24 A QUEM COMPETE INICIAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA?**

Cumprida à autoridade administrativa competente a instauração de tomada de contas especial. Para bem precisar quem é a autoridade administrativa competente deve-se adotar como regra a autoridade máxima do órgão ou ente público, sobre a qual repousa o dever de prestar contas. Deve-se levar em consideração, também, a existência de delegação de competência ou normativo interno que regule ou estabeleça cadeia de responsabilidade perante fatos determinantes para a adoção de providências administrativas ou a instauração de tomada de contas especial.

### **25 QUEM DEVE DESENVOLVER A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA?**

A autoridade administrativa competente pode optar por designar para a condução da tomada de contas especial uma comissão ou um único servidor. Ao exercer esse poder discricionário deve ponderar que o trabalho desenvolvido por uma comissão permite:

- ▶ maior celeridade no desenvolvimento dos trabalhos, haja vista a possibilidade de divisão de tarefas;
- ▶ mais segurança para os membros da comissão na tomada de contas especial de decisões e assunção de responsabilidades;

- ▶ robustecer o ônus da prova;
- ▶ dificultar a possibilidade de interferências e pressões, posto que há o apoio mútuo entre os membros da comissão;
- ▶ capacitar servidores para trabalhar em outras comissões.

Nos órgãos em que o reduzido número de servidores inviabilize a composição de uma comissão, por prejuízo à continuidade regular dos serviços, deve-se dar preferência à nomeação de um único servidor tomador de contas.

## **26 QUEM PODE INTEGRAR UMA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

A comissão de tomada de contas especial deve ser composta por servidores e a exemplo do processo administrativo disciplinar, efetivos e estáveis, para assegurar liberdade na atuação da comissão e na conclusão dos trabalhos.

Devem-se observar as situações que possam implicar suspeição ou impedimento dos servidores indicados para a composição da comissão, como: interesse no resultado, grau de parentesco; amizade ou inimizade declarada.

## **27 O QUE COMPETE À COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL OU AO TOMADOR DE CONTAS?**

O objetivo primordial da comissão de tomada de contas especial ou do tomador de contas é apurar os fatos, quantificar o dano e identificar o responsável. Tais esclarecimentos devem ser expressos e conclusos de forma lógica e objetiva, de modo a desvelar o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o resultado danoso ao erário, tudo constando em um relatório.

Há um elenco clássico de perguntas a serem formuladas para bem esclarecer os fatos, conhecido como Heptâmetro de Quintiliano, o qual consiste na busca das respostas aos seguintes questionamentos: quem, o quê, como, onde, com que auxílio, de que modo e por que.

## **28 QUEM PODE FIGURAR NO POLO PASSIVO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, OU SEJA, SER RESPONSABILIZADO EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Em uma Tomada de contas especial podem ser responsabilizados os agentes públicos, ou seja, aqueles que se vinculam à Administração Pública em razão de cargo, emprego ou função e cujos atos

redundem em dano ao erário e aqueles que sem vínculo com a Administração obrigam-se ao dever de prestar contas por receberem ou gerenciarem recursos públicos e, ainda, o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para a ocorrência do dano apurado.

## **29 O QUE DEVE SER OBSERVADO PARA CUMPRIMENTO DOS FINS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NA FASE INTERNA?**

O fato de considerar-se a tomada de contas especial, na fase interna, um procedimento, não deve ser motivo para desleixo ou para relegar sua importância. É bom lembrar que esse procedimento é que dá suporte à constituição do processo de tomada de contas especial no Tribunal de Contas.

Portanto, desde os primeiros atos é necessário ter zelo e atenção para assegurar a validade e a qualidade dos trabalhos, sendo válido recordar os elementos do ato administrativo: o sujeito, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade, posto que procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos as quais se não observadas prejudicam-lhe a validade.

A seguir alguns pontos relevantes a serem observados:

- ▶ instauração quando presentes fatos ensejadores de tomada de contas especial — devido processo legal;
- ▶ instauração pela autoridade competente — os atos de instauração e designação da Comissão ou do Tomador de Contas devem emanar de sujeito legalmente investido de tais competências;
- ▶ os servidores que atuarem em comissão de Tomada de contas especial não podem se encontrar em situação que caracterize suspeição ou impedimento;
- ▶ é fundamental dar os meios necessários à comissão para atuar como: sala reservada com material de expediente e devidamente equipada e, sobretudo, tempo exclusivo para se dedicarem aos trabalhos da comissão;
- ▶ os integrantes da comissão de tomada de contas especial devem ter conhecimentos mínimos acerca de processo administrativo para bem ordenar os procedimentos, aliando, se possível, conhecimento técnico pertinente aos fatos apurados;
- ▶ se houver necessidade a Comissão poderá buscar auxílio de especialista ou perito;
- ▶ os trabalhos devem desenvolver-se com a observância dos normativos internos, se houver, e em conformidade com as Instruções Normativas nºs TC-03/07 e TC-06/08;
- ▶ os depoimentos colhidos devem ser reduzidos a termo e juntamente com as provas documentais ser integrados à tomada de contas especial;
- ▶ o órgão de controle interno deve verificar os aspectos formais e materiais do relatório da comissão de tomada de contas especial, tempestivamente alertar quanto ao prazo de conclusão dos



trabalhos, manifestar-se acerca das falhas constatadas e encaminhar à autoridade competente propostas para determinar a correção;

- ▶ encaminhar a tomada de contas especial ao Tribunal de Contas para julgamento quando plenamente atendido o disposto na IN nº TC-03/07 e na IN nº TC-06/08.

### **30 COMO SE ENCERRA O TRABALHO DA COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Os trabalhos da comissão de tomada de contas especial findam com o relatório que de forma clara deve precisar os fatos, o valor do dano e o responsável.

É importante salientar que o fim da tomada de contas especial é a reparação do dano, porém, talvez isso não seja possível, pois poderá a comissão concluir que o dano não existe ou que a responsabilidade não recai sobre agente público, o que nesse último caso demandaria o encerramento da tomada de contas especial e a adoção de outras providências.

### **31 QUAL O PAPEL DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO PERANTE A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Há uma série intervenções que competem ao controle interno as quais podem implicar no dever de adotar providências administrativas ou instaurar tomada de contas especial, ou acompanhamentos ante o dever de instaurá-la quando determinada pelo Tribunal de Contas, além de manifestações acerca dos trabalhos da comissão ou do tomador de contas.

Os deveres incumbidos ao controle interno estão previstos na IN nº TC-03/07 com as modificações da IN nº TC-06/08.

Inicialmente o art. 5º, § 5º, firma o encaminhamento de cópia ao órgão de controle interno, pelo Tribunal de Contas, da determinação endereçada à autoridade administrativa para adotar providências administrativas ou instaurar tomada de contas especial, para os fins de acompanhamento e demais providências previstas na IN nº TC-03/07.

No art. 6º tem-se, para o órgão de controle interno, o dever de comunicar à autoridade administrativa competente a ocorrência de fato determinante à instauração de tomada de contas especial, bem como de representar ao Tribunal de Contas a omissão da autoridade administrativa.

No art. 10 está previsto o dever de o órgão de controle interno manifestar-se sobre o trabalho conclusivo da Comissão e ao verificar que esta não findará ou não se encerrou no prazo devido, compete-lhe representar ao Tribunal de Contas, em face do disposto no art. 11, § 1º.

Dispõe ainda o art. 13, § 2º, o enfoque primordial a ser dado na manifestação do controle interno sobre os trabalhos da comissão que deve se voltar especialmente para:

- ▶ identificação dos responsáveis, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente inobservados;
- ▶ quantificação do dano, das parcelas eventualmente recolhidas e critérios para atualização do valor do débito;
- ▶ conclusão sobre a regularidade ou irregularidade da tomada de contas especial, sem olvidar o disposto no inciso II do § 1º do art. 12 da IN nº TC-03/07.

### **32 HÁ JULGAMENTO NA FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Não. O julgamento de contas é prerrogativa exclusiva do Tribunal de Contas. O procedimento desenvolvido na fase interna serve para instrumentalizar o processo a ser deliberado na Corte de Contas.

### **33 PODE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSABILIZAR E APLICAR MULTA EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Não. A autoridade administrativa deve adotar providências administrativas preliminarmente à instauração da tomada de contas especial e compor com o responsável a forma de ressarcimento do dano. Fora isso, em uma tomada de contas especial sua ação cinge-se ao apontamento do responsável, considerando os fatos apurados e o valor do prejuízo causado ao erário.

A sanção ou imposição de responsabilidade em processo que tramita contas públicas, sejam elas ordinárias ou especiais, só é devida em julgamento pelo Tribunal de Contas.

### **34 DEVE-SE ENCAMINHAR A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA O TRIBUNAL DE CONTAS SE INCONCLUSA, EM RAZÃO DO TÉRMINO DO PRAZO?**

Não. Se a tomada de contas especial não for concluída não se justifica o seu encaminhamento para o Tribunal de Contas, posto que não serve para a constituição de processo de tomada de contas especial.

### **35 SE O PRAZO ESTIVER SE ENCERRANDO E A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NÃO ESTIVER CONCLUÍDA O QUE DEVE SER FEITO?**

Se a tomada de contas especial ainda se encontrar com a Comissão deve-se inicialmente contatar a autoridade administrativa e expor os motivos do atraso e as necessidades para dar cumprimento ao prazo.

Diante da impossibilidade de cumprimento do prazo deve comunicar além da autoridade administrativa, o órgão de controle interno. Ciente do descumprimento do prazo o órgão do controle interno tem o dever de comunicar o Tribunal de Contas. A autoridade administrativa, a seu critério, pode comunicar ao Tribunal de Contas as razões do atraso e as medidas adotadas para, em exíguo prazo, encerrar e remeter a tomada de contas especial ao Tribunal de Contas. (Ao órgão fiscalizador)

A Corte de Contas O Tribunal de Contas quando do julgamento da tomada de contas especial avaliará as razões do retardo na conclusão da fase interna para fins de sanção.

A omissão da autoridade administrativa em instaurar a tomada de contas especial implica em sua responsabilidade solidária.

### **36 ONDE OCORRE A FASE EXTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

A fase externa da tomada de contas especial ocorre no Tribunal de Contas, que autua os documentos originários do órgão ou ente público em que se dera a instauração, conferindo-lhe o rito próprio de julgamento de contas.

### **37 COMO SURGE UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Pode-se afirmar que uma tomada de contas especial tem sua origem no Tribunal de Contas por meio da conversão de um processo de denúncia ou de representação, da conversão de processo de fiscalização de atos e contratos quando verificada a ocorrência de dano, ou tiver sua gênese na recepção de uma tomada de contas especial instaurada em órgão ou ente público municipal ou estadual.

### **38 A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONSTITUI UM PROCESSO NO TRIBUNAL DE CONTAS?**

Sim e enquanto processo deve atentar para os seguintes princípios:

- ▶ devido processo legal;
- ▶ legalidade;

- ▶ oficialidade;
- ▶ informalismo moderado;
- ▶ publicidade;
- ▶ verdade material;
- ▶ economia processual;
- ▶ contraditório e da ampla defesa;
- ▶ gratuidade.

### **39 COMO SE ESTABELECE A RELAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COM O RESPONSABILIZADO EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

A relação do responsável com o Tribunal de Contas se dá por meio da citação que é o ato pelo qual o responsável é chamado ao Tribunal para apresentar defesa, por escrito, quanto a atos irregulares por ele praticados e passíveis de imputação de débito ou de cominação de multa, verificados em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive tomada de contas especial (art. 13, parágrafo único da LC nº 202/00 e art. 123, § 1º, da Resolução nº TC-06/01).

### **40 QUE DECISÕES PODEM RESULTAR DO JULGAMENTO DE UM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

No aspecto processual, formal, a decisão pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.<sup>4</sup>

Preliminar é a decisão pela qual o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação dos responsáveis ou, ainda, determinar as diligências necessárias ao saneamento do processo.

Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga regulares, regulares com ressalva ou irregulares as contas.

Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, nos termos do art. 22 da LC nº 202/00.

Passando ao aspecto material, substancial, da decisão, esta poderá ser deliberada pela regularidade, regularidade com ressalvas ou pela irregularidade das contas.

Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

<sup>4</sup> Art. 12 da LC nº 202/00.

Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado; e
- d) desfalque, desvios de dinheiro, bens ou valores públicos.<sup>5</sup>

#### **41 COMO SE DÁ A EXECUÇÃO DE UMA DECISÃO CONDENATÓRIA EM UMA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

No caso de imputação de débito, seja em razão de dano ao erário ou não prestação de contas, o ressarcimento é devido ao erário lesado. Assim, conforme o caso, compete à Procuradoria do Estado, às Procuradorias Municipais ou procuradorias das entidades da administração indireta ajuizar a cobrança utilizando-se do acórdão condenatório do Tribunal de Contas, que constitui título executivo extrajudicial.

Quando a condenação for o sancionamento com multa esta deve ser recolhida junto ao erário estadual, cabendo sempre à Procuradoria do Estado a promoção da execução da decisão.

#### **42 O QUE SE ENTENDE POR TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL?**

Em termos singelos pode-se dizer que a execução consiste na cobrança de uma dívida por meio do Poder Judiciário. Quando há decisão judicial reconhecendo o direito de alguém receber determinado valor de outrem, por meio de um processo de conhecimento (reconhecimento do direito), essa decisão conforma um título executivo judicial.

Os demais títulos executivos que não tenham origem em decisão judicial são nominados de extrajudiciais. Como exemplo de títulos executivos extrajudiciais tem-se a letra de câmbio, a nota promissória, a debênture, a duplicata, o instrumento público ou particular de confissão de dívida, entre outros.

A caracterização da decisão do Tribunal de Contas como título executivo extrajudicial tem assento na Constituição Federal, no art. 71, § 3º.

<sup>5</sup> Art. 18 da LC nº 202/00.

### **43 HÁ RECURSOS DE UMA DECISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Sim. Das deliberações em julgamento de contas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, cabem os recursos de Reconsideração e Embargos de Declaração.

O Recurso de Reconsideração pode ser interposto uma só vez por escrito, pelo responsável, interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico<sup>6</sup> e tem efeito suspensivo.

Os Embargos de Declaração são próprios para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Pode ser interposto por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação da decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

Para não correr risco de perda de prazo é fundamental acompanhar o trâmite processual no Tribunal de Contas. O meio mais fácil para isso é o cadastramento no sistema Processos On-line<sup>7</sup>.

### **44 SE EXISTIR PROCESSO JUDICIAL ENVOLVENDO O MESMO FATO OBJETO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DEVE-SE EXTINGUI-LA?**

Não. Ainda que o processo judicial tenha por finalidade ressarcir o erário é devido o curso da tomada de contas especial, haja vista que a deliberação na Corte de Contas poderá repercutir nas contas ordinárias caso haja identificação entre o responsável e o ordenador de despesa.

A extinção do processo de tomada de contas especial pela existência de ação judicial só será devida quando existir decisão em processo penal negando a autoria dos fatos ao responsabilizado na tomada de contas especial ou declarar a não ocorrência dos fatos que determinaram a instauração da tomada de contas especial.

<sup>6</sup> O Diário Oficial Eletrônico (DOTC-e) é o veículo oficial de publicação e divulgação dos atos processuais e administrativos do Tribunal de Contas do Estado e substitui a versão impressa, em conformidade com a Lei Complementar nº 393/07 e a Resolução nº TC.18/07.

<sup>7</sup> O Sistema Processo On-line foi desenvolvido para informar aos cidadãos, gestores públicos e seus procuradores (advogados), cadastrados nessa nova ferramenta, o andamento de processos em tramitação no Tribunal de Contas de Santa Catarina. A cada movimentação ou decisão do processo, o usuário cadastrado receberá, por e-mail, informações atualizadas. A ideia é proporcionar à população em geral uma maior transparência das ações públicas, no âmbito das administrações estadual e municipais, e contribuir para o exercício do controle social. O serviço disponibilizado gratuitamente através do Sistema Processo On-line tem caráter informativo. Não elimina, portanto, a publicação das decisões no Diário Oficial Eletrônico, para a produção dos efeitos legais, com o consequente início de eventuais contagens de prazos recursais.

## CONCLUSÃO

Qualquer obrigação que se repassa a uma pessoa é, via de regra, recepcionada como uma sobrecarga, um algo mais que dificulta as tantas outras atribuições que já se incluem no seu extenso rol de responsabilidades.

Em nada difere a imposição legal do dever de instaurar a tomada de contas especial quando verificada a ocorrência de fatos ensejadores para tanto.

Isso perpassa pela autoridade administrativa competente, pelos designados a comporem uma comissão de tomada de contas especial e ainda pelos integrantes do controle interno.

O caso é que o desenho jurídico-processual da prestação de contas instala como procedimento e processo excepcionais a tomada de contas especial. Se falhar a ordem lógica da utilização de recursos públicos e a escorreita prestação de contas, impõe-se o dever de adotar providências administrativas e/ou de instaurar tomada de contas especial.

De nada adianta discutir políticas públicas, orçar e aplicar recursos públicos sem exigir ao final a prestação de contas para verificar a regularidade do dispêndio.

Sendo a tomada de contas especial corolário do dever de prestar contas, o administrador que faltar com o poder-dever de instaurá-la mostra-se descompromissado com a busca da boa e regular gestão da administração pública o que desencadeia sua responsabilidade solidária.

As perguntas e respostas discutidas tentam simplificar a tomada de contas especial de modo a habilitar os agentes públicos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para a instauração e desenvolvimento de uma tomada de contas especial, bem como evidenciar a importância de tal proceder não só para a administração e para o administrador público, mas para a sociedade que espera que todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre bens e valores públicos faça o correto uso dos mesmos e prove essa retidão na forma exigida e no tempo estabelecido.

Por fim, resta aclarar que o intuito não é responsabilizar e punir as práticas e os desvios, mas ressaltar a importância da prestação de contas e da tomada de contas especial, dada a essencialidade desses processos para a prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos, o que é primordial para a implementação das políticas públicas que visam ao benefício da sociedade catarinense.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Leo da Silva. **Prática de processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

ASSIS, Araken de. **Manual do processo de execução**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Ciclo de estudos de controle público da administração municipal (10)**. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2007.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Decisão Normativa nº 02/06**. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2006.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº 03/07**. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2007.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa nº 06/08**. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2007.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Lei Complementar nº 201, de 15 de dezembro de 2000. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.

Santa Catarina. Tribunal de Contas. **Regimento Interno**: Resolução nº TC-06/01. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.





Lined writing area with horizontal lines.

