

parceria . orientação . fiscalização

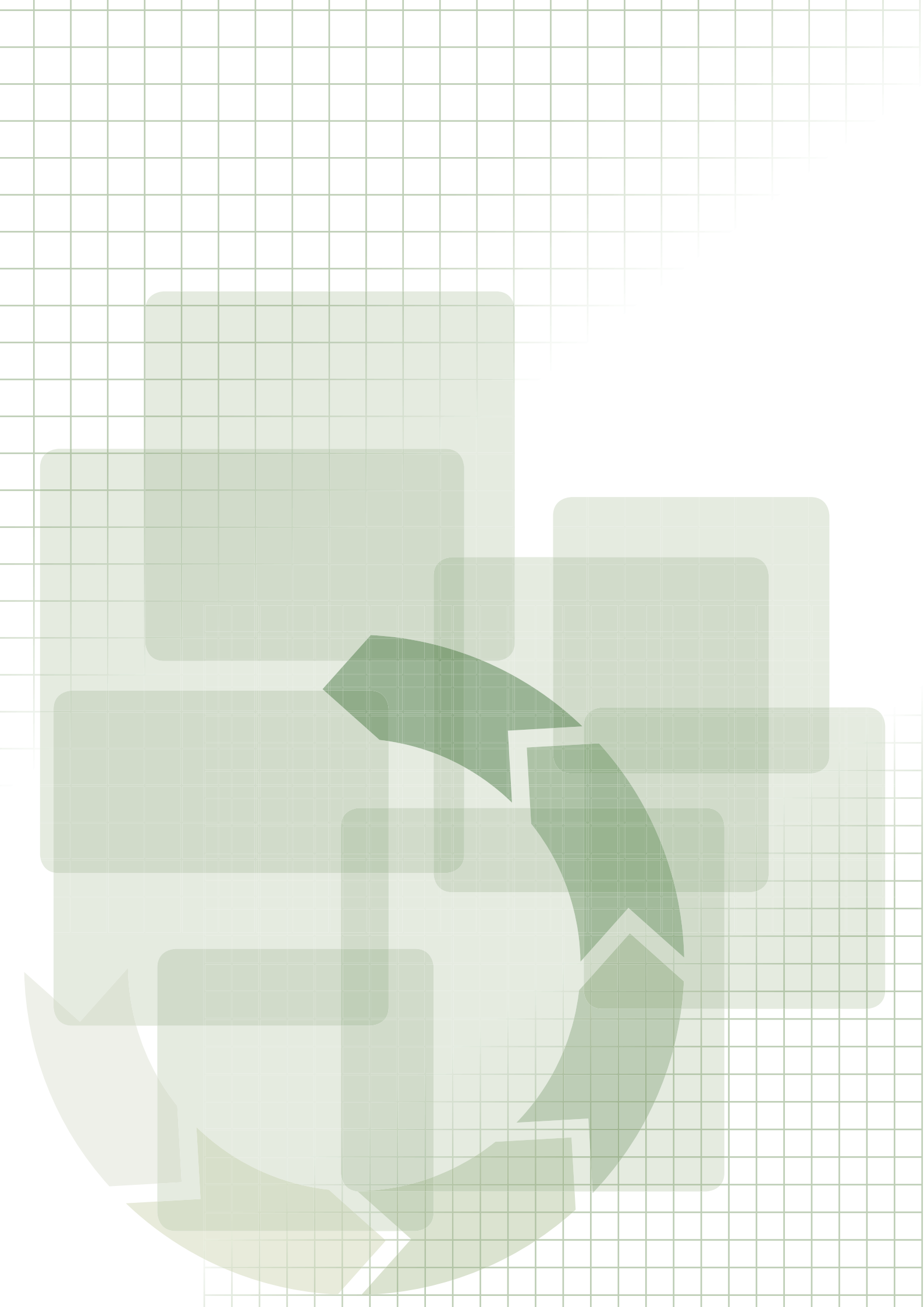
XXVIII

Ciclo de Estudos de
Controle Público da
Administração Municipal



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

2018



XVIII CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

SUPERVISÃO DE PUBLICAÇÕES

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

ORGANIZAÇÃO

Osvaldo Faria de Oliveira - Diretor Executivo do Instituto de Contas do TCE/SC

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Assessoria de Comunicação Social – Coordenação de Publicações

REVISÃO GRAMATICAL

Priscylla A. C. Steffen

PLANEJAMENTO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

André Gonçalves Martins (DRT/SC 03057 DG)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S231c Santa Catarina. Tribunal de Contas
Ciclo de estudos de controle público da
administração municipal (18.). - Florianópolis :
Tribunal de Contas, 2018.

150 p.

ISSN 2236-6873

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

CDU 352

Ficha catalográfica: Sílvia M. B. Volpato CRB 14/408

É autorizada a reprodução de texto, desde que citada a fonte.

Os autores dos artigos são responsáveis pelos conceitos e opiniões emitidos.

Esta publicação é eletrônica e está disponível para impressão por qualquer interessado.



APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio do Instituto de Contas e em parceria com a Federação Catarinense de Municípios, União dos Vereadores de Santa Catarina e Associações Municipais, realizará o XVIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, cumprindo uma de suas principais funções que é a de orientar os agentes públicos do Estado de Santa Catarina.

Organizado em 11 etapas, distribuídas cuidadosamente para alcançar todas as regiões do território catarinense, a meta para 2018 é atingir novamente cerca de 4 mil agentes públicos que atuam nos municípios de Santa Catarina, com capacitações em temas relevantes da gestão dos recursos públicos. Assim, mais uma vez, o Ciclo de Estudo está organizado em três oficinas técnicas: contabilidade e controle interno; atos de pessoal; e licitações e contratos.

Esta edição abordará alguns temas inéditos e contemporâneos, em vista das inovações da Contabilidade Aplicada ao Setor Público e do controle externo das Políticas Públicas de Educação, inclusive acerca das exigências decorrentes dos Planos de Educação. Assim, na sala que trata de assuntos de Contabilidade e Controle Interno, aborda-se palestra sobre a “Vinculação dos planos municipais de educação com os orçamentos municipais” e sobre as “Notas Explicativas aplicadas às demonstrações contábeis do Setor Público”.

Os temas clássicos, associados à correta gestão dos recursos públicos, também estão presentes na programação do evento. São eles: os paradigmas de uma gestão responsável; a organização e operacionalização do sistema de controle interno municipal; a avaliação de desempenho no estágio probatório; o concurso público; o teto remuneratório; o nepotismo; o processo administrativo disciplinar; a contratação temporária; o cargo em comissão; o desvio de função e a cessão de servidores; além de orientações práticas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços públicos.

Os temas são conduzidos por profissionais com formação superior, pós-graduação e experiência prática compatível com o assunto desenvolvido.

Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais, Controladores, Contadores e servidores públicos municipais que atuam em uma das três áreas desenvolvidas nas oficinas técnicas fazem parte do público-alvo do XVIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, evento organizado com o objetivo propiciar capacitação, diálogo e aproximação do TCE/SC com os jurisdicionados.

Desejo a todos excelentes estudos!

Conselheiro Luiz Eduardo Cherm
Presidente do TCE/SC



CRONOGRAMA E PROGRAMAÇÃO

CRONOGRAMA			
ETAPA	CIDADE	DATA	ASSOCIAÇÕES (número de municípios)
1	ITAJAÍ	04/07 (4ª FEIRA)	AMFRI (11)
2	BLUMENAU	05/07 (5ª FEIRA)	AMMVI (14)
3	JOINVILLE	12/07 (5ª FEIRA)	AMUNESC (9)
4	JARAGUÁ DO SUL	13/07 (6ª FEIRA)	AMVALI (7) / AMPLANORTE (10)
5	SÃO MIGUEL DO OESTE	17/07 (3ª FEIRA)	AMEOSC (19) / AMERIOS (17)
6	CHAPECÓ	18/07 (4ª FEIRA)	AMOSOC (22) / AMAI (14) / AMNOROESTE (6) / AMAUC (14)
7	VIDEIRA	19/07 (5ª FEIRA)	AMARP (15) / AMMOC (12)
8	RIO DO SUL	24/07 (3ª FEIRA)	AMAVI (28)
9	LAGES	25/07 (4ª FEIRA)	AMURES (18) / AMURC (5) / AMPLASC (7)
10	CRICIÚMA	26/07 (5ª FEIRA)	AMREC (12) / AMESC (15) / AMUREL (18)
11	PALHOÇA	31/07 (3ª FEIRA)	GRANFPOLIS (22)

PROGRAMAÇÃO

8h – 9h	RECEPÇÃO COM CAFÉ DA MANHÃ E ENTREGA DE MATERIAL		
	OFICINAS TÉCNICAS		
	CONTABILIDADE E CONTROLE INTERNO	ATOS DE PESSOAL	LICITAÇÕES E CONTRATOS
9h – 11h	Paradigmas de uma gestão responsável	Temas selecionados em Atos de Pessoal: avaliação de desempenho no estágio probatório, concurso público, teto remuneratório, nepotismo e processo administrativo disciplinar	Orientações práticas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços – Parte 1
11h – 12h	Vinculação dos planos municipais de educação com os orçamentos municipais		
12h – 14h	INTERVALO PARA ALMOÇO		
14h – 16h	Sistema de Controle Interno Municipal: organização e operacionalização	Contratação temporária, cargo em comissão, desvio de função e cessão de servidores: orientações para prevenção de irregularidades	Orientações práticas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços – Parte 2
16h – 17h	Notas Explicativas aplicadas às demonstrações contábeis do setor público		
17h	ENCERRAMENTO COM CAFÉ DA TARDE		



SUMÁRIO

I	<i>PARADIGMAS DE UMA GESTÃO RESPONSÁVEL</i>	11
II	<i>SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: ORGANIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO</i>	25
III	<i>NOTAS EXPLICATIVAS APLICADAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO SETOR PÚBLICO</i>	39
IV	<i>CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: AGENDA PRIORITÁRIA DA CORTE DE CONTAS CATARINENSE</i>	47
V	<i>VINCULAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS</i>	55
VI	<i>TEMAS SELECIONADOS EM ATOS DE PESSOAL: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO, CONCURSO PÚBLICO, TETO REMUNERATÓRIO, NEPOTISMO E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR</i>	59
VII	<i>CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, CARGO EM COMISSÃO, DESVIO DE FUNÇÃO E CESSÃO DE SERVIDORES: ORIENTAÇÕES PARA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES</i>	81
VIII	<i>ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS</i>	99





PARADIGMAS DE UMA GESTÃO RESPONSÁVEL

Névelis Scheffer Simão¹

RESUMO

A atual crise do estado brasileiro é resultado, dentre outros motivos, de falhas no planejamento e na execução dos orçamentos públicos.

Já em 1988, a Constituição da República estabeleceu um sistema orçamentário cuja efetiva observância permitiria um caminhar mais seguro, um vôo menos turbulento. Tais instrumentos foram reforçados 12 anos depois pela Lei Complementar federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo a qual uma gestão fiscal responsável não compreende apenas a obediência a limites, mas também uma ação planejada, baseada em metas, e pautada pela transparência. A cultura da administração pública brasileira ainda prioriza o cumprimento da formalidade legal, tendo muito o que avançar na efetiva prática cotidiana dos mandamentos constitucionais e legais, de forma que o planejamento e a execução dos orçamentos públicos contribuam de maneira efetiva para uma gestão fiscal responsável, assim entendida aquela devidamente planejada, equilibrada e transparente.

¹ Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

Na área fiscal o que se trava é uma batalha democrática. Os economistas pensam em austeridade fiscal como um tema que pertence ao mundo das finanças públicas apenas. Enganam-se. O Estado tira dinheiro da sociedade para financiar seus gastos e programas. Organizar, informar e prestar contas desse dinheiro, que é nosso, é dar poder aos contribuintes. É democracia. Ter contas confusas, criar gastos sem dizer a fonte de recursos, desperdiçar, construir desvios tortuosos para escoar o dinheiro público fazem parte de um mundo de abusos fiscais e políticos².

A atual crise econômica que o País vem enfrentando refletiu na administração pública em todas as suas esferas e poderes. Além de estados com folhas salariais e compromissos básicos drasticamente atrasados - o que, inevitavelmente, resulta em graves prejuízos aos serviços prestados à sociedade -, o final do ano de 2016 evidenciou, com perigosa normalidade, o encerramento de mandatos governamentais de âmbito municipal com visíveis e graves dificuldades financeiras.

Em tais momentos surge a necessidade de alternativas para o estancamento das crises, com medidas drásticas. Também, de debates acerca das causas e possíveis práticas preventivas que contribuam para a mitigação dos problemas e a sua não repetição.

Neste contexto, o presente artigo visa destacar todo o arcabouço jurídico, cuja efetiva obediência por parte dos entes federados, em especial os municípios, certamente constituiria numa realidade menos problemática em períodos de dificuldade. Especificamente, a partir das três peças orçamentárias definidas no Contrato Social Federal há três décadas, inclusive com instrumento de acompanhamento bimestral da execução, cuja importância foi reforçada de maneira significativa a partir da Lei Complementar federal nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sobre esta, em 2003, já disse o Ministro Substituto Weder de Oliveira³:

Doravante a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão preparar-se para serem capazes de administrar suas finanças de forma mais bem planejada, de elaborar estimativas melhores e dispor de controles mais apurados sobre suas despesas e receitas, e monitorá-las permanentemente.

Sem desconsiderar a existência de inúmeros fenômenos do cotidiano e fatores externos que refletem na administração, as situações atualmente verificadas, com recorrência, em todas as esferas e poderes de vários entes federados demonstram que ainda não se ultrapassou a linha da mera formalidade legal para a efetiva observância dos mandamentos constitucionais e legais que garantem uma gestão pública mais segura, pautada pela responsabilidade na gestão fiscal e sem prejuízo da eficiência exigida pela Constituição da República.

É nessa linha que o presente artigo deseja contribuir para o debate sobre os necessários avanços da gestão municipal.

SOBRE OS INSTRUMENTOS DE UMA GESTÃO RESPONSÁVEL

A seguir, algumas questões para o debate sobre a busca constante de uma administração pública pautada pela responsabilidade na gestão fiscal.

1. QUAIS OS PILARES DE UMA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL?

A Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada 12 anos após a Carta Magna, veio consolidar a importância do planejamento na administração pública brasileira.

Muito embora o senso comum remeta à LRF a imposição de limites para a folha de pagamento, a dívida e os gastos em final de mandato, já em seu artigo primeiro o marco regulatório fiscal estabelece o planejamento como pressuposto básico da gestão fiscal responsável.

² LEITÃO, Mírian. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 80-81.

³ OLIVEIRA, Weder de. **Lei de responsabilidade fiscal**: uma abordagem didática. Brasília: Edição do Autor, 2003. p. 35.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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 Pagar⁴. (grifo meu)

Portanto, juntamente com o equilíbrio e a transparência, o planejamento constitui pressuposto básico para uma gestão pública responsável, e seu alcance se dará por meio das peças do sistema orçamentário – PPA, LDO e LOA. Muito embora o texto legal destaque que o planejamento se dá por meio de metas de resultado, essas não podem ser obtidas senão por meio do processamento orçamentário, ante a previsão e realização das receitas e despesas públicas, de acordo com as diretrizes preestabelecidas e em consonância com o plano de médio prazo.

Assim, 12 anos após a promulgação de nossa Constituição Cidadã, a Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou de forma significativa a importância do efetivo planejamento e execução dos orçamentos públicos, ao exigir expressamente uma gestão fiscal responsável.

2. QUAL A IMPORTÂNCIA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO ATUAL MOMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

A Constituição da República não só recepcionou o orçamento-programa, definido desde 1964, pela Lei federal 4.320, como o reforçou em um sistema formado por três instrumentos que se compatibilizam – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As três peças configuram o que muitos autores entendem como a primeira fase do ciclo de gestão de recursos públicos, denominada de planejamento – a segunda seria a execução.

Em que pese a ausência de um maior detalhamento quanto aos procedimentos - comum para o texto constitucional -, já em 1988 a Carta Magna definiu instrumentos cuja prática efetiva garante a busca por uma execução orçamentária e financeira, e por consequência uma situação mais tranquila e administrável.

Não obstante as especificidades de cada uma das peças, discutidas mais a frente, cabe destaque para outro instrumento fundamental para as contas públicas, criado pela CRFB/88 e que ganhou ênfase somente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Manda o § 3º do art. 165 que “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”⁵.

Portanto, além das três peças que se interligam, há três décadas a nossa Carta Maior exige também que a execução orçamentária seja acompanhada bimestralmente, por meio de um relatório resumido. Aqui cabe enfatizar que nada está na Constituição por acaso, e o documento em tela visa o acompanhamento da execução orçamentária, cuja única finalidade possível é a busca pelo equilíbrio financeiro e pelos mandamentos constitucionais e legais.

Em apertada síntese, há quase 30 anos a Constituição exige que, em nível orçamentário, as metas governamentais estejam programadas para quatro anos, cuja parte priorizada para cada exercício será definida por lei que estabelecerá as suas diretrizes, a ser realizada pelo orçamento anual, que por sua vez deve ser avaliado bimestralmente.

4 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar federal nº 101/2000. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

5 CARDOZO, José Eduardo Martins; TAVARES, André Ramos e BOLZAN, Fabrício. **Vade mecum de Direito Administrativo**: Integrado com jurisprudência, ementas, súmulas do STF, STJ, TCU e orientações da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 154.

É importante ressaltar que, em qualquer das peças, as previsões devem estar estabelecidas em metas físicas e financeiras, condizentes com a realidade do ente federado, de forma a refletirem uma programação exequível. Do contrário, como bem disse o Conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina César Filomeno Fontes, ao relatar as Contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2007, o planejamento orçamentário torna-se um gerador de falsas expectativas à sociedade.

Dessa forma, se os instrumentos de planejamento orçamentário fossem efetivamente trabalhados conforme previsões do mandamento constitucional já vigente há trinta anos, teriam contribuído para o alcance dos resultados previstos e a responsabilidade na gestão fiscal. A situação de dificuldade atual de muitos entes federados reflete a deficiência da aplicação da constituição, e a saída certamente passará pela aplicação da sua essência.

3. QUAIS AS CONTRIBUIÇÕES DO PPA PARA A GESTÃO PÚBLICA?

Para a primeira das peças que compõem o ciclo orçamentário, a Constituição Federal, em seu art. 165, estabeleceu:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Válido até hoje, o art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu, para o PPA, vigência de quatro anos – os três últimos de um mandato governamental e primeiro do subsequente.

Esse período não foi definido por acaso. Obviamente, tem essência na pretendida continuidade das ações governamentais e relação direta com os períodos de chefia do Poder Executivo, permitindo que o prefeito, governador e presidente, em seu primeiro ano, concluam o plano do antecessor e proponham, para o próximo quadriênio, os programas e ações necessários à execução de seu plano de governo. Em resumo, a definição desse período não só estabelece um prazo para elaboração do planejamento orçamentário, como atende ao princípio da continuidade, estendendo ao mandato seguinte o plano definido pela sociedade através de seus representantes legitimados no parlamento.

Uma discussão recorrente no PPA é o seu conteúdo, haja vista que o mandamento constitucional fala em despesas de capital, outras delas decorrentes e nos programas de duração continuada.

Neste sentido, muitos autores entendem que, mesmo utilizando expressamente o termo despesas de capital, o Constituinte estivesse buscando tão somente os investimentos para o próximo quadriênio e seus outros gastos decorrentes, como a construção de novas creches e postos de saúde e o custeio que eles acarretarão. E que os programas de duração continuada não seriam exatamente os gastos perenes e ininterruptos, como folha de pagamento, água, luz etc., mas os programas finalísticos que acarretam despesas durante a vigência do respectivo plano plurianual, como o Bolsa Família, programas de renda mínima, bolsas para estudantes etc.

Nessa linha, segue o pensamento de Feijó⁶, et *alli*,

a abrangência do PPA compreende: as **despesas de capital**, aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; as despesas **decorrentes das de capital**, aquelas que representam o incremento de gastos correntes resultante de ampliação dos bens e serviços ofertados pela administração pública, restrito à vigência do PPA; e despesas relativas aos **programas de duração continuada**, que compreendem a manutenção dos bens e serviços ofertados pela administração pública no período de vigência do Plano Plurianual. (grifo meu)

Já outros autores defendem uma interpretação mais ampla, com a inclusão de todas as despesas

⁶ ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique e MEDEIROS, Márcio. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3ª ed. Brasília: 2013. p. 44.

de capital e – por uma interpretação extensiva dos termos “decorrentes” e “continuados” – também a totalidade das despesas correntes, o que torna o PPA, na prática, a soma de quatro orçamentos projetados. É o modelo adotado pelo Estado de Santa Catarina, cujo PPA integra todas as despesas correntes e de capital.

Em que pese os respeitáveis fundamentos de ambas as correntes, este autor concorda com o segundo ponto, haja vista que não traz qualquer prejuízo ao planejamento orçamentário. Pelo contrário, permite que o mesmo seja melhor evidenciado, facilitando o seu processamento e sistematização.

Ressalta-se, no entanto, que o fundamental é que o mínimo exigido conste no plano, de forma que o mesmo reúna os investimentos e demais programas de governo projetados para o quadriênio seguinte, com suas metas físicas e financeiras condizentes com a realidade municipal, inclusive no que diz respeito à capacidade de atuação com recursos próprios.

A contribuição do PPA depende de que a sua elaboração e execução atendam à sua essência, e não se restrinjam à mera formalidade legal. Cabem aqui as palavras dos anteriormente citados⁷:

Considerando sua relevância como instrumento de planejamento da ação de governo, o PPA necessita ser formulado, executado, monitorado e avaliado segundo rígidos critérios que lhes garantam: **Credibilidade**, junto a estrutura administrativa do ente público, ao legislativo e à população, conferindo-lhe status de compromisso entre o governo e a sociedade; **Universalidade**, demonstrando sua capacidade de adequar-se às peculiaridades das várias estruturas administrativas e diversidades sociais e regionais; e **Vitalidade**, na medida em que diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano mantenham-se: i) alinhadas às prioridades do Governo; ii) adequados à disponibilidade de recursos, e iii) coerentes com a realidade (influência dos ambientes interno e externo) experimentada pelo ente público. (Grifo meu)

Para a sociedade, o PPA é também um instrumento de controle social, haja vista que permite verificar se os compromissos assumidos em campanha eleitoral estão priorizadas no sistema orçamentário para os próximos quatro anos. Não por acaso, a LRF o definiu como um dos instrumentos de transparência na gestão fiscal, inclusive pelo incentivo obrigatório à participação popular e realização de audiências públicas no seu processo de elaboração e discussão – art. 48, § 1º, I.

Todos os compromissos que demandem a realização de investimentos e outras despesas, além dos programas de governo que exigem continuidade durante o período de vigência do plano, devem estar elencados no projeto de plano plurianual enviado no primeiro ano do mandato. Do contrário, resta claro que as promessas não foram priorizadas ou são inexecutáveis, sem desconsiderar, claro, os efeitos do necessário processo de aprovação pelo Legislativo – somente uma análise pormenorizada em caso concreto para identificar quaisquer razões.

Numa situação ideal, em que talvez chegaremos, os compromissos eleitorais demonstrarão a sua compatibilidade com a realidade orçamentária e financeira do município. Do contrário deixarão bem claro que o prometido somente será cumprido com financiamentos ou recursos federais ou estaduais.

Portanto, devidamente elaborado e executado, o plano plurianual caracteriza-se como um instrumento fundamental de planejamento orçamentário a médio prazo, definindo, para os próximos quatro anos, as ações públicas aprovadas pela Câmaras de Vereadores mediante proposta da Prefeitura. É também um instrumento de transparência, pelo qual a sociedade pode verificar se as suas escolhas foram contempladas pelo processo legislativo, e acompanhar sua execução, no efetivo exercício do controle social.

4. QUAIS AS CONTRIBUIÇÕES DA LDO PARA A GESTÃO PÚBLICA?

A segunda peça do sistema orçamentário também adveio com o texto constitucional de 1988. Em síntese, o PPA projeta as ações de governo para quatro anos, que serão executadas anualmente, por meio das leis orçamentárias.

⁷ Ibid, p. 25.

Ocorre que o Constituinte limitou o poder do orçamento, ao determinar que na sua elaboração o Poder Executivo observe diretrizes e prioridades pré-estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista no § 2º do art. 165, no seguinte teor:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.⁸

Esta, portanto, tem a finalidade de estabelecer, para determinado exercício financeiro, a parte do plano plurianual que deverá ser priorizada no respectivo orçamento.

Criada pela CRFB/88, como peça intermediária entre o planejamento orçamentário de médio prazo (PPA) e sua execução anual (LOA), muitos autores defendem que a LDO foi o instrumento desse sistema que recebeu mais força com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispôs em seu art. 4º⁹:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

8 CARDOZO, José Eduardo Martins; TAVARES, André Ramos e BOLZAN, Fabrício. *Vade mecum de Direito Administrativo: Integrado com jurisprudência, ementas, súmulas do STF, STJ, TCU e orientações da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 154

9 *Ibid.*, p. 1552

Veja que não se trata da exigência de formalização do equilíbrio, mas de dispor sobre o mesmo, ou seja, de que os esforços sejam nesse sentido. Obviamente, sem prejuízo de transparecer a realidade da situação.

No âmbito do planejamento, uma das inovações mais importantes da LRF foi a regulamentação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), e por consequência do acompanhamento bimestral já previsto desde 1988 na CRFB.

Com a LRF, definiu-se objetivamente os procedimentos a serem adotados caso os números não estejam concretizando os resultados almejados. É o caso da limitação de empenho, que deve ser efetivada quando, ao final de um bimestre, for verificado que a receita não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal (art. 9º) ou quando o ente tiver ultrapassado o limite da dívida consolidada e, por consequência, terá de obter resultado primário necessário à devida recondução (art. 31, § 1º, II). Ocorre que tal medida só pode ser feita de acordo com as diretrizes estabelecidas pela sociedade, por meio de seu respectivo parlamento. Ou seja, no caso do município, não cabe ao prefeito limitar empenho única e exclusivamente por meio de seu poder discricionário. Terá de fazê-lo de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas diretrizes legais.

Outra disposição fundamental da LRF se deu pelo advento do Anexo de Metas Fiscais. É neste documento que devem constar as metas que melhor traduzem o planejamento como pressuposto da gestão pública responsável, tal como estabelecido no § 1º do art. 1º do marco regulatório – metas de receita, despesa, resultados primário e nominal e o montante da dívida pública. Aliás, não só as metas previstas como também a demonstração de que as anteriores foram ou não cumpridas.

Já o Anexo de Riscos Fiscais conterà as contingências passivas e outros riscos que podem afetar o respectivo orçamento: precatórios, pendências judiciais, possíveis fatores econômicos ou meteorológicos. Ou seja, quaisquer fatores que possam comprometer a receita ou a despesa previstas para o exercício em questão, e, por óbvio, as providências que serão adotadas caso se concretizem.

Portanto, por definir, para o próximo orçamento, qual parte do PPA deverá ser priorizada, assim como as metas fiscais almejadas e os critérios para adoção de medidas mais drásticas caso sua adoção seja necessária, a LDO consiste em importante peça do sistema orçamentário, instrumento fundamental para uma gestão pública eficiente, e fiscalmente responsável.

5. QUAIS AS INOVAÇÕES QUE A LRF TROUXE SOBRE A LOA?

A Carta Magna estabeleceu uma Lei Orçamentária Anual compatível com os respectivos LDO e PPA e dividida em três orçamentos: fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, como se depreende em seu art. 165, § 5º:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público¹⁰.

Na prática, apenas o orçamento de investimento das empresas restava totalmente separado, por tratar-se das empresas estatais, enquanto o fiscal e o da seguridade social se misturavam e a sua separação era apenas em termos conceituais e pelas respectivas informações. Aqui se destaca uma mudança relevante 12 anos depois, com o advento da LRF, e que diz respeito às empresas estatais dependentes. Se antes qualquer empresa ficava separada do orçamento fiscal, a partir da LRF aquelas dependentes do Tesouro passaram a integrá-lo e, assim, a estarem submetidas a todos os controles orçamentários,

10 BRASIL. Constituição Federal. Disponível em www.planalto.gov.br.

financeiros, contábeis e outros pertinentes à administração direta, autárquica e fundacional.

Trata-se de alteração importante, pois está claro que uma empresa que consome os mesmos recursos destinados à educação, saúde, segurança, agricultura e outras áreas em que o poder público atua em todas as suas esferas, estará também sujeita a todas as burocracias que as estatais independentes não estão. Sob determinado enfoque, não deixa de ser um castigo.

Outra imposição da LRF está na exigência da demonstração da compatibilidade da LOA com o Anexo de Metas Fiscais, estabelecido nas diretrizes orçamentárias. Portanto, longe de ser mera formalidade legal, a LOA deverá mostrar que a sua previsão de receitas e despesas atende às respectivas metas, e também às de resultados primário e nominal, bem como às metas do endividamento para o final do respectivo exercício financeiro.

Na mesma linha de obediência às diretrizes e ao planejamento que almeja o equilíbrio, a LRF exige que a lei orçamentária contemple a reserva de contingência, a ser usada no caso de concretização dos riscos fiscais já previstos na respectiva LDO, cujo montante e forma de utilização também obedece às diretrizes orçamentárias.

No caso do orçamento anual propriamente dito, talvez as mais importantes exigências legais trazidas pela LRF sejam as medidas que compensem as renúncias de receitas e o aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado – o que vem ao encontro do equilíbrio preconizado no § 1º do art. 1º da LRF como um dos pilares da gestão pública responsável.

A partir do marco regulatório fiscal, qualquer medida que signifique perda financeira – renúncia de receita ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado – deve ter a devida compensação, seja por uma nova receita ou o cancelamento de uma despesa.

Com o objetivo de evitar o desequilíbrio financeiro, também destaca-se a exigência de limitação de empenho, já mencionada na questão anterior, a partir de determinadas situações verificadas na análise bimestral realizada no âmbito do relatório resumido da execução orçamentária, e de acordo com os critérios estabelecidos na LDO.

Em todos os casos, o corte deve ser em despesas não obrigatórias e, inicialmente, em atividades não finalísticas. Redução de propaganda, de comissionados e terceirizados e de investimentos não prioritários são exemplos de despesas a serem previstas na LDO como possivelmente limitadas. Em suma, deve ser adotada toda a racionalização eficiente e possível da atividade meio e da expansão não prioritária, de forma a garantir a prestação dos serviços finalísticos que justificam a própria existência do setor público.

Assim, na obrigação de executar parte do plano plurianual vigente, de acordo com as respectivas diretrizes orçamentárias, e com as medidas de acompanhamento e compensação de perda financeira exigidas pela LRF, o orçamento público devidamente planejado e executado também consiste em instrumento fundamental para uma gestão pública eficiente e com responsabilidade em sua gestão fiscal. Além de, pelas mesmas razões das peças anteriores, exercer papel fundamental ao controle social em decorrência da transparência que os mandamentos constitucionais e legais lhe conferem.

6. QUAL A IMPORTÂNCIA DA CONTABILIDADE NO ATUAL MOMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

A Lei de Responsabilidade Fiscal gerou profundas mudanças na contabilidade pública brasileira, embrionadas na competência legal conferida à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) para consolidar as contas públicas nacionais.

As dificuldades em consolidar os mandamentos da LRF nos primeiros anos fizeram a STN/MF criar dois grupos de trabalho para melhor discutir e padronizar os entendimentos constantes de seus normativos. Surgiram então os grupos de trabalho de Padronização de Relatórios Fiscais (GTREL) e de

Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON), que reúne representantes de tribunais de contas, da União, dos estados e municípios e de diversas entidades do setor. O primeiro cuida de discutir as regras para o cumprimento da LRF. Já o segundo tratou de estabelecer regramentos contábeis uniformes, o que resultou nas profundas mudanças introduzidas a partir de 2009, com a chamada Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

O primeiro consenso importante do GTCON foi a necessária separação dos controles fiscal e orçamentário da contabilidade, pois, embora registre os dois primeiros, a última é de uma abrangência muito superior, devendo apreender tudo o que ocorre no patrimônio, independente da regularidade orçamentária ou fiscal.

Portanto, em um interessante paradoxo, uma lei de controles estritamente fiscal e orçamentário resultou na consolidação do entendimento de que a contabilidade tem abrangência muito superior aos mesmos, aos quais inclusive foi reduzida pelo processo histórico praticado a partir da Lei federal 4.320/64. Frise-se que esse processo foi omissivo no tocante à plenitude das funções contábeis, que a cinquentenária legislação já estabelecia em título próprio - IX, de arts. 83 a 106.

Esse contexto é importante para enfatizar que a contabilidade deve apreender e registrar tudo o que ocorre na administração, independente até mesmo da legalidade do fato. Necessidade que normalmente se acentua em períodos de dificuldade, quando costumam surgir medidas criativas. É o caso do não processamento legal de gastos realizados, inclusive de despesas obrigatórias, como a folha de pagamento, o serviço da dívida e custeios básicos.

Cabe ressaltar que nos municípios catarinenses são vários os bons exemplos em que os setores de contabilidade, de maneira diligente, registraram despesas ocorridas sem o devido reconhecimento orçamentário.

7. O TERCEIRO SETOR É UMA OPORTUNIDADE DE EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Desde 1964 o ordenamento jurídico brasileiro já permitia a execução de ações públicas por entidades privadas sem fins lucrativos – conceito de subvenções sociais e auxílio para investimentos, constantes na Lei federal 4.320/64, recepcionada pela Constituição da República.

A chamada Reforma Gerencial – iniciada com o Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995 e a Emenda Constitucional nº 19/1998 – ampliou a participação do terceiro setor, consolidando o entendimento de que são funções essenciais, mas não exclusivamente executáveis pela estrutura pública, nas quais se incluem a saúde, educação, assistência social etc. Nesse sentido, surgem leis das organizações sociais de interesse público (OSCIPs), organizações sociais (OSs) e, mais recentemente, das organizações da sociedade civil (OSCs).

Ocorre que, recentemente, a STN/MF, que conforme já destacado é o órgão competente para consolidar as contas públicas e estabelecer as diretrizes para a demonstração de cumprimento da LRF, mudou o seu entendimento acerca da despesa com pessoal, exigindo que os gastos com a folha de pagamento de pessoas que exercem atividade finalística por meio do terceiro setor sejam considerados como despesa de pessoal do ente repassador, para fins de cumprimento dos limites estabelecidos pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A nova regra vale a partir do exercício de 2018. Argumenta o Tesouro Nacional que, desde o seu advento, a LRF, em seu parágrafo único do art. 18, exige a consideração das terceirizações de mão de obra que configuram substituição de servidores e empregados públicos como despesas com pessoal.

O novo entendimento tem lógica, haja vista que a imposição do limite visa evitar que os dispêndios com folha de pagamento inviabilizem outros gastos não menos importantes, inclusive os investimentos necessários à constante expansão da atuação governamental. Mas a abrupta mudança pode trazer dificuldades para os entes federados que adotaram tal política confiando na interpretação até então existente. Aqui cabe destacar a necessidade de processo licitatório ou edital de chamamento e

absoluta restrição de tais gastos à prestação de serviços diretamente ao cidadão, do qual são exemplos a educação e a saúde.

É inquestionável a legitimidade da opção por executar determinadas políticas públicas por meio do terceiro setor. Contudo, mantido o novo entendimento, o município deverá considerar que os gastos com pessoal que exercem atividade finalística impactarão na LRF, sem prejuízo de que a economicidade almejada deve observar a igualdade no serviço oferecido, como expressamente exigido no caso da educação – arts. 205, I e VII, c/c 209, II e 214, II da Constituição da República.

8. COMO O CONTROLE INTERNO PODE CONTRIBUIR PARA UMA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL?

Junto às competências dos tribunais de contas, a Constituição de 1988 atribuiu singular importância ao controle interno, conforme segue¹¹:

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.

(...)

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. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Em Santa Catarina, a devida simetria resultou nos artigos 59, 62 e 113 da Constituição do Estado, este último de seguinte teor¹²:

Art. 113 — A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à 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.

Conforme os textos constitucionais, não há nenhum objeto ao alcance dos tribunais de contas que

¹¹ BRASIL. Constituição Federal. Disponível em www.planalto.gov.br.

¹² SANTA CATARINA. Constituição do Estado. Disponível em www.alesec.sc.gov.br

não o esteja também do controle interno. A diferença está nas competências, ou seja, o quê cada um faz com os fatos e informações obtidas.

No âmbito do TCE/SC, a Instrução Normativa nº TC-20/2015 fortaleceu ainda mais o controle interno municipal, a partir da regulamentação de seu relatório previsto na Lei Complementar (estadual) 202/2001 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Dentre os vários normativos pelos quais a IN TC 20/2015 enfatiza a importância do controle interno, destaca-se aqui o art. 22, o qual estabelece ampla obrigação, de forma a concretizar sua missão constitucional de apoio ao controle externo. Ressalta-se o dever de contribuir para o aprimoramento da gestão, orientando os gestores acerca da observância dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como a obrigatoriedade de acompanhamento, supervisão e avaliação de cumprimento de metas orçamentárias, resultados, limites fiscais e outras importantes obrigações. A instrução normativa exige, ainda, vastas e detalhadas informações no relatório de controle interno.

As competências do controle interno atuam diretamente no cumprimento das premissas básicas da gestão fiscal responsável, bem como dos princípios da administração pública, em destaque o da eficiência. De forma que, para o bom resultado de todos os mandamentos legais e constitucionais discutidos neste artigo, é imprescindível a efetiva atuação do controle interno previsto na Constituição da República.

9. QUAL A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A GESTÃO PÚBLICA?

A partir do princípio da publicidade e dos mais básicos valores republicanos, nos últimos 10 anos a transparência da coisa pública brasileira, fundamental para o controle social, se consolidou no ordenamento jurídico e na percepção da sociedade.

Por mais que avancem em sua atuação, é sabido que as instituições de controle, sozinhas, jamais serão suficientes para o pleno atingimento de seus resultados. De forma que a parceria da sociedade é fundamental. E essa, por sua vez, se consolida por meio do acesso às informações.

Especificamente quanto às receitas e despesas públicas, trata-se de mandamento legal, configurando pressuposto básico de responsabilidade na gestão fiscal, como já define a LRF em seu § 1º do art. 1º. Portanto, repete-se, não basta atuar de forma planejada e manter o devido equilíbrio financeiro, pois uma gestão fiscal responsável, segundo a lei, exige que o ente o faça de forma transparente.

Se já em 2000 o marco regulatório fiscal estabeleceu as peças orçamentárias, a prestação de contas do ente e o respectivo parecer prévio do tribunal de contas sobre as contas do governador e dos prefeitos como instrumentos de transparência, em 2009 houve singular avanço, por meio da Lei Complementar federal nº 131. A chamada Lei da Transparência acresceu à LRF o art. 48A, exigindo o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas para discussão e elaboração do PPA, LDO e LOA, e, principalmente, a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Posteriormente, o acesso à informação pública avançou ainda mais, com o advento da Lei federal 12.527/2011. A denominada Lei de Acesso a Informação (LAI) consolidou o pressuposto da usabilidade, de forma que não basta disponibilizar, mas é imperativo que o faça de forma que o cidadão possa encontrar e compreender o ocorrido, sobretudo quando se fala de dinheiro público.

10. QUAL O PAPEL DO RELATÓRIO DE GESTÃO PREVISTO NA INSTRUÇÃO NORMATIVA IN Nº TC-20/2015?

Os mandamentos constitucionais, legais e regulamentares até aqui mencionados, se efetivamente praticados, constituem instrumentos fundamentais para uma gestão pública eficiente e pautada pela responsabilidade na gestão fiscal, inclusive mitigando os problemas que surgem em períodos de crise econômica e durante outras turbulências possíveis.

No entanto, é fato que os mesmos não reduzem a administração única e exclusivamente ao seu conteúdo, pois a gestão acaba por estar cotidianamente exposta aos mais diversos fenômenos inerentes às relações humanas e sociais, além de outros fatores que muitas vezes superam a vontade dos agentes públicos e da própria sociedade.

Neste sentido, tudo o que afeta os resultados pode ser destacado no relatório de gestão, que deve constar da prestação anual de contas de gestão submetidas ao julgamento do TCE/SC. No caso dos municípios, devem prestar contas a unidade representativa da prefeitura, a Câmara de Vereadores, as empresas, autarquias, fundações e os fundos municipais constituídos como unidades gestoras, conforme estabelecido no art. 9º, II da IN nº TC-20/2015.

Previsto no art. 11, I, da Lei Orgânica do TCE/SC, o relatório foi regulamentado pela IN nº TC-20/2015, em seus arts. 2º, IV, e 10, III, além do detalhamento em seu anexo V. De todas as informações minimamente exigidas, destaca-se aqui a avaliação do cumprimento dos programas de governo também em metas físicas, essencial para a análise não só da execução como do respectivo planejamento orçamentário, vindo ao encontro de todo o já discutido neste artigo acerca do planejamento como pressuposto de uma gestão fiscal responsável.

Ainda, o relatório de gestão é a oportunidade para a autoridade administrativa expor todas as demais informações relevantes, por terem contribuído positiva ou negativamente para os resultados alcançados. Assim, poderão ser consideradas no caso do respectivo julgamento da conta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou evidenciar que, já em 1988, a Constituição da República definiu um sistema orçamentário cuja efetiva observância por parte dos entes federados contribui, de forma significativa, para uma administração pública eficiente e equilibrada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou tais mandamentos, definindo expressamente a exigência legal de uma gestão pautada pela responsabilidade fiscal, que por sua vez vai além do equilíbrio, reunindo a este os pressupostos do planejamento e da transparência.

Além de um plano orçamentário de médio prazo e a devida execução por meio do orçamento e suas diretrizes, praticados em sua essência, os fundamentos de uma gestão fiscal responsável são imprescindíveis à superação da atual crise e a uma evolução administrativa mais segura.

O estabelecimento de metas fiscais – físicas e financeiras – condizentes com a realidade do município, a devida limitação de empenhos quando necessária, bem como a criteriosa observância das compensações de renúncia de receita ou expansão de despesas de caráter continuado são práticas mais do que obrigatórias. Obviamente, com a constante avaliação dos gastos, não havendo mais espaços para o que não seja essencial às ações públicas nas diversas áreas em que a municipalidade deve atuar, observando ainda as devidas priorizações.

Ainda é imprescindível a efetiva atuação dos setores de contabilidade e controle interno - este último também em seu dever constitucional de apoio ao controle externo.

Essas e outras práticas, sob o norte intangenciável da transparência, são imprescindíveis ao controle social.

Não obstante a todos os avanços até aqui obtidos, ainda há muito que evoluir no sentido de superar o cumprimento da formalidade legal, fazendo com que a essência de todo esse arcabouço jurídico contribua para uma gestão pública pautada cada vez mais pela responsabilidade na gestão da Coisa Pública.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique e MEDEIROS, Márcio. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3ª ed. Brasília: 2013, pág. 44.

CARDOZO, José Eduardo Martins; TAVARES, André Ramos e BOLZAN, Fabrício. **Vade mecum de Direito Administrativo**: Integrado com jurisprudência, ementas, súmulas do STF, STJ, TCU e orientações da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2012

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses (org.). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar federal nº 101/2000. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEITÃO, Mirian. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011. P. 80-81.

OLIVEIRA, Weder de. *Lei de responsabilidade fiscal: uma abordagem didática*. Brasília: Edição do Autor, 2003. P. 35

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em www.planalto.gov.br

SANTA CATARINA. Constituição do Estado. Disponível em www.alesc.sc.gov.br





SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL: ORGANIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

Alcionei Vargas de Aguiar¹

RESUMO

Diante do atual momento vivido pela sociedade brasileira, em que se verifica um descontentamento geral dos cidadãos com a classe política bem como com a Administração Pública em sentido amplo, é salutar que se busque o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de fiscalização a fim de se alcançar patamares eficazes de governança. Desse modo, espera-se que essa mesma sociedade, hoje insatisfeita, perceba, de fato, a construção de um ambiente favorável à concretização de seus sonhos. E, nesse contexto, órgãos de controle e fiscalização desempenham um papel preponderante, a exemplo do sistema de controle interno municipal. O órgão é privilegiado por estar próximo da Administração, podendo, mais rapidamente, corrigir rotas e evitar situações de descompasso finalísticos entre a sociedade e a Administração Pública.

¹ Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

A implantação de um sistema de controle interno, além de ser uma exigência constitucional e legal, é um instrumento eficiente de fiscalização dos atos e procedimentos da Administração Pública. Em relação aos municípios, ele se reveste de função especial de acompanhamento, monitoramento e proposição de medidas corretivas no momento da verificação de ilegalidades e irregularidades da gestão pública.

De forma geral, pode-se conceituar o Sistema de Controle Interno (SCI) como o somatório das atividades de controle exercidas por cada unidade no dia a dia da organização. Em um conceito mais amplo, a função do controle aponta quase que de forma unânime para a definição do AICPA (American Institute of Certified Public Accountants). Essa definição é também abordada por Castro (2013, p. 360), que replica:

Plano da organização, conjunto de métodos e medidas coordenadas adotadas pela organização para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.

No tocante à União e aos Estados, essa estrutura é criada em todos os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e também nos órgãos autônomos – Ministério Público e Tribunal de Contas. Em relação aos Municípios, a estrutura deve obedecer ao mandamento do art. 31 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo a criação desta estrutura em ação integrada com o Legislativo.

A fiscalização e o monitoramento permanentes das despesas públicas pelo SCI devem ser realizados de forma estruturada e com procedimentos adequados, de modo a oferecer um correto diagnóstico da gestão pública, com o objetivo de evitar desperdícios e maximizar os resultados das ações empreendidas.

Assim, com o intuito de orientar os gestores públicos municipais, cabem alguns esclarecimentos sobre a criação e a operacionalização de um sistema de controle interno, bem como sobre alguns procedimentos de fiscalização e a regularidade, de forma geral, de algumas despesas criadas pelos órgãos municipais, sejam do Poder Executivo ou Legislativo.

1. QUAL A DIFERENÇA ENTRE CONTROLE INTERNO E SISTEMA DE CONTROLE INTERNO?

De forma geral, enquanto o SCI se constitui em um conjunto de métodos e procedimentos adotados pela administração para alcançar os objetivos desejados, o Controle Interno é todo aquele realizado no âmbito da própria Administração pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, a fim de garantir que os objetivos da organização pública serão alcançados e que as ações serão conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

O controle interno, ou controle administrativo, é definido por Meirelles (2003) como aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, com o objetivo de mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades de serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, analisando os aspectos de legalidade e de mérito.

2. QUAL O PAPEL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA BASE NORMATIVA?

Foi a partir da Carta Magna de 1967 que o controle interno passou a ter *status* constitucional e ser tratado como um sistema. Continuando a evolução, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços com relação às funções do Sistema de Controle Interno, o que enaltece a importância do controle para a Administração Pública.

A base legal da atuação do controle interno encontra-se expressa em diversos textos normativos e está fundamentada nos artigos 31 e 74, incisos II e IV, da Constituição Federal/88:

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: [...] 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; [...] IV □ apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em relação ao Estado de Santa Catarina, o artigo 62 da Constituição Estadual e 60 da Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) (SANTA CATARINA, 2000) reproduzem o dispositivo constitucional relacionado ao controle interno, apenas adequando-o ao âmbito Estadual.

Especificamente em relação aos municípios, a Constituição Estadual disciplina em seu art. 113 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal.

3. QUAIS SÃO OS OBJETIVOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

O objetivo do SCI na Administração Pública é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle visa garantir que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. O resultado disso é uma verdadeira salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades. (CASTRO, 2013)

Especificamente, são, entre outros, os objetivos do SCI:

- a) Acompanhar e avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (Art. 74 da CF e 59 da LRF)
- b) Avaliar a execução dos programas e dos orçamentos quanto ao cumprimento das metas físicas e financeiras; (Art. 74 da CF e 60 da LC 202/2000)
- c) Comprovar a legalidade dos atos de gestão de governo e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, assim como a boa e regular aplicação dos recursos públicos por pessoas e entidades de direito público e privado; (Arts. 70 e 74 da CF, 75 e 76 da Lei 4.320/1964 e 60 da LC 202/2000)
- d) Avaliar os custos das obras e serviços realizados pela administração e apurados em controles regulamentados na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (Arts. 70 e 74 da CF, 79 da Lei 4.320/1964 e 59 da LRF)
- e) Controlar as operações de crédito, avais, garantias, direitos, haveres e inscrição de despesas em restos a pagar; (Arts. 74 da CF, 59 da LRF e 60 da LC 202/2000)
- f) Verificar a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; (Arts. 75 e 76 da Lei 4.320/1964)
- g) Fiscalizar o cumprimento das medidas adotadas para retorno das despesas de pessoal e do montante da dívida pública aos limites estabelecidos no regramento jurídico; (Art. 59 da LRF)

- h) Acompanhar o cumprimento da destinação vinculada de recursos da alienação de ativos; (Art. 59 da LRF)
- i) Acompanhar o cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal; (Art. 59 da LRF)
- j) Acompanhar o cumprimento dos gastos mínimos em ensino e saúde; (Art. 74 da CF)
- k) Acompanhar o equilíbrio de caixa em cada uma das fontes de recursos. (Arts. 74 da CF, 8º, 42 e 50, I da LRF)

4. QUAIS SÃO AS ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO DE ACORDO COM A INSTRUÇÃO NOMATIVA (IN) Nº TC-20/2015?

De acordo com o art. 16, a **Prestação de Contas de Gestão** deve:

- Conter os elementos mínimos indicados no Anexo VII;
- Certificar a realização de avaliação das contas e da gestão;
- Registrar os resultados e indicar as falhas e irregularidades verificadas; e
- Registrar as medidas adotadas pelos gestores para a correção das falhas e irregularidades.

5. QUAL DEVE SER, SEGUNDO A LEGISLAÇÃO E A DOUTRINA, A ORGANIZAÇÃO RECOMENDADA PARA UM SISTEMA DE CONTROLE INTERNO EFICIENTE?

O sistema de controle interno municipal deve estar baseado no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, nos artigos 58 e 62 da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989 e nos artigos 60 a 62 da Lei Complementar (Estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

O item 2 do Prejulgado nº 1900 do TCE/SC, define que “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”.

Ainda que existam outras formas de organização, o Sistema de Controle Interno deve atuar, basicamente, com a seguinte organização funcional, como se extrai de DESCHAMPS, José Ademir, 2009:

- I. Controladoria Geral;
- II. Unidades Operacionais;
- III. Auditoria Interna;
- IV. Tomada de Contas Especial; e
- V. Processo Administrativo.

A Controladoria Geral, qualificada como Unidade Administrativa, integra a estrutura organizacional da Prefeitura, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Embora tenha importante papel de avaliação e coordenação do sistema de controle interno, tal unidade é a única responsável pela definição, execução e avaliação dos controles.

As Unidades Operacionais são representadas pela unidade do Poder Legislativo e pelas Unidades Administrativas do Poder Executivo e integram a estrutura organizacional deste. Além de atender as demandas de controle oriundas da Controladoria Geral, cada unidade operacional é responsável por definir, implantar, executar e avaliar, dentro de sua competência, ações de controle com abrangência sobre as ações de sua responsabilidade.

O trabalho de Auditoria Interna deverá ser desenvolvido com obediência às normas básicas de auditoria, e ser exercido, preferencialmente, por servidores efetivos com formação nas áreas de economia, ciências contábeis, administração, direito ou afins. As auditorias contábeis deverão ser realizadas necessariamente por profissional com formação em ciências contábeis.

O trabalho de Tomada de Contas Especial será exercido por comissão ou por tomador de contas designado pelos Chefes dos Executivo e Legislativo no âmbito de cada Poder, com obediência às normas e leis. A comissão ou o tomador de contas serão sugeridos pelo Controlador Geral e/ou determinada pelo Prefeito Municipal ou Presidente da Câmara, também no âmbito de cada Poder. O rito do procedimento de tomada de contas especial deve ser regulamentado pela própria unidade de controle interno, conforme a organização administrativa do ente. Contudo, deve observar, no mínimo, os requisitos exigidos pela Instrução Normativa nº TC 13/2012.

Estão sujeitos à Tomada de Contas Especial os agentes públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores da administração direta e indireta do Município, além das contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

O Processo Administrativo será determinado pelo Chefe de Poder no âmbito de sua competência quando comprovada a prática de grave infração às normas de Controle Interno. Ele será desenvolvido por comissão designada também pelo Chefe de Poder para apuração dos fatos e identificação dos responsáveis. A comissão adotará, no que couber, as normas básicas estabelecidas para a Tomada de Contas Especial.

Oportuno também destacar que após a reforma do Prejulgado nº 1900, mediante a Decisão nº 1476/2015, o TCE/SC orienta que as atribuições do controlador interno sejam conferidas “a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso, para assumir função de confiança ou cargo comissionado”.

6. COMO DEVE SER A INSTITUIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO MUNICIPAL?

Os Municípios deverão definir a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno, mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Respeitada a iniciativa do Executivo, a lei de criação do Sistema de Controle Interno no âmbito municipal poderá, de comum acordo, abranger normas de controle também para o Poder Legislativo.

Assim, é possível construir a seguinte lógica do seu funcionamento nos municípios (DESCHAMPS, José Ademir, Sistema de Controle Interno para Municípios – 2009, e CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal, 2007):

- a) Lei Municipal instituindo o sistema de controle interno com definição da sua estrutura organizacional;
- b) Decreto Municipal de regulamentação do sistema de controle interno, aprovação das normas para execução dos atos administrativos, agenda de obrigações diárias, divisão de responsabilidade e ferramentas de controle;
- c) Execução dos atos da administração, de acordo com as normas aprovadas, para cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, eficácia, eficiência e publicidade;
- d) Elaboração de projeto de auditoria(s) para cada exercício, com aprovação do Chefe de Poder correspondente;
- e) Realização da(s) auditoria(s) interna(s) programada(s), orientada(s) por processo de planejamento que tenha por objetivo aferir o cumprimento das normas de controle interno na execução dos

- atos administrativos, com registro em relatório e encaminhamento à Controladoria Geral, para emissão de parecer e conhecimento do Chefe de Poder correspondente;
- f) Emissão de parecer pela Controladoria Geral sobre o Relatório de Auditoria, com indicação das medidas adotadas ou a serem adotadas, visando corrigir e prevenir novas falhas;
 - g) Apresentação ao Chefe de Poder Correspondente, pela Controladoria Geral, de proposta de instauração de Tomada de Contas Especial, nos casos de apuração de indícios de dano ao erário, depois de esgotadas as possibilidades de reparação espontânea;
 - h) Emissão de parecer pela Controladoria Geral sobre o Relatório de Tomada de Contas Especial para homologação pelo Chefe do Poder correspondente;
 - i) Encaminhamento do processo de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas para julgamento;
 - j) Parecer da Controladoria Geral sobre as contas anuais do Governo, com atestado do Chefe do Poder que tomou conhecimento do seu conteúdo;
 - k) Encaminhamento ao Tribunal de Contas, junto com o Balanço Geral, de cópia do Relatório de Auditoria Interna, Parecer da Controladoria Geral sobre as contas anuais do Governo e Relatório de Tomada de Contas Especial de valor inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) - Valor de alçada estabelecido pelo Tribunal de Contas para o exercício de 2016, conforme Decisão Normativa nº TC-0013/2015 de 07 de dezembro de 2015;
 - l) Instauração de Processo Administrativo para identificação dos responsáveis pela prática de ato ilegal e ilegítimo e, se for o caso, a punição, com registro em relatório e encaminhamento à Controladoria Geral;
 - m) Emissão de parecer pela Controladoria Geral sobre o Relatório de Processo Administrativo para homologação pelo Chefe do Poder correspondente.

Ainda em relação ao funcionamento e à estrutura do Sistema de Controle Interno Municipal, é importante destacar o item 7 do Prejulgado nº 1900, que veda o exercício das atividades de controle interno por intermédio de serviços contratados (terceirização).

7. A CÂMARA MUNICIPAL PODE INSTITUIR UNIDADE DE CONTROLE INTERNO?

Sim, de acordo com o item 2 do Prejulgado nº 1587 do TCE/SC, a Câmara Municipal pode instituir Controle Interno, sendo esse integrante do Sistema de Controle Interno Municipal, inclusive prestando contas dos atos praticados pelos responsáveis à Unidade de Controle Interno do Poder Executivo.

8. NO ÂMBITO MUNICIPAL, O CONTROLE INTERNO DA CÂMARA É SUBORDINADO AO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO?

O Sistema de Controle Interno Municipal deverá ser único e abranger as unidades de controle interno dos poderes executivo e legislativo. Contudo, a Câmara Municipal pode instituir sua Unidade, mas sem falar em subordinação, sob pena de ferir a independência que deve existir entre os poderes.

Esse questionamento foi tratado no Prejulgado nº 1587 do TCE/SC:

4: A integração entre os Poderes, referida no texto constitucional sobre o Sistema de Controle Interno, não envolve subordinação de um ao outro, mas a harmonia, obediência a um único comando legal que instituiu e a relatórios de controle interno envolvendo todos os Poderes e suas unidades.

Em síntese, o Prejulgado nº 1587 do TCE/SC explica que é possível a instituição do controle interno no âmbito do Poder Legislativo municipal, mas destaca que deve integrar, de forma harmônica,

o sistema de controle interno do Município em consonância com os artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

A fim de evitar conflitos, sugere-se que a lei que instituir o Sistema de Controle Interno Municipal defina de que forma se dará a atuação independente e a abrangência das ações das unidades de controle do Executivo e Legislativo, regre a interação das duas e a coordenação entre os trabalhos a fim de alcançar o objetivo comum.

9. QUAIS OS LIMITES DE ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO?

De acordo com o Prejulgado nº 1587 do TCE/SC, compete ao Poder Executivo a organização do Sistema de Controle Interno na Administração Municipal, podendo instituir uma unidade central na estrutura organizacional da Prefeitura para execução, controle e orientação das atividades do controle interno municipal. Ainda, de acordo com o prejulgado supracitado, cada um dos Poderes em âmbito municipal tem as seguintes competências:

- a) editar as normas de controle interno para os atos que lhe são próprios;
- b) aprovar os programas de auditorias internas;
- c) decidir sobre as sugestões apresentadas pelo responsável do Sistema de Controle Interno no Município quanto às medidas a serem adotadas para corrigir e prevenir novas falhas;
- d) homologar ou não sugestão para tomada de contas especial ou processo administrativo que lhe são encaminhadas pelo responsável do controle interno do Município.

10. COMO DEVE SER ESTRUTURADO O CONTROLE INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL?

De acordo com os Prejulgados do TCE/SC nº 1587 e 1900, o controle interno da Câmara Municipal, quando for oportuna a criação de uma unidade própria, é feito por meio desta, a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara. A finalidade da unidade deve ser a de executar a verificação, o acompanhamento e as providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, bem como para auxiliar o controle externo.

A Resolução da Câmara Municipal que criar unidade de controle interno deverá estabelecer entre outros dispositivos, as atribuições e responsabilidades do órgão e de quem o integrará, os cargos criados para a estrutura, a forma de provimento e a carga horária.

Quando a unidade for composta por vários servidores, sua chefia pode ser exercida por meio de cargo em comissão, preferencialmente preenchido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Câmara, indicado pelo Titular do Poder Legislativo ou pela Mesa Diretora, conforme definido na Resolução.

A Câmara Municipal, segundo a avaliação de seus Membros, com base no volume e complexidade das atividades administrativas, poderá definir se é suficiente atribuir a um servidor a execução das tarefas do controle interno ou se é necessária a estruturação de unidade para melhor desempenho das atribuições. Poderá ser servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.

11. QUAIS SÃO AS ATIVIDADES PRÓPRIAS DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL?

O item 9 do Prejulgado nº 1900 do TCE/SC apresenta um rol exemplificativo de atividades próprias do Controle Interno do Poder Legislativo municipal, mas que se aplicam a todo o Sistema de Controle Interno Municipal no que couber:

- a) acompanhamento e o controle dos registros contábeis e dos atos de gestão, entre eles os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e a guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de frequência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is);
- b) acompanhamento e controle do uso de telefone fixo e móvel (celular);
- c) acompanhamento da execução da despesa pública em todas as suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento);
- d) observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara;
- e) assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como a fiscalização prevista no art. 59 da LRF;
- f) alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, de instauração de tomada de contas especial e/ou de processo administrativo;
- g) comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, da CF, art. 113 da CE, e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa nº TC-02/2006;
- h) fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, no prazo e nas condições estabelecidas pela legislação vigente.

Os profissionais que atuam no controle interno também devem consultar as Instruções Normativas nº TC-13/2012 (SANTA CATARINA, 2012), TC-04/2004 (SANTA CATARINA, 2004) e TC-20/2015 (SANTA CATARINA, 2015), e incluir no seu rol de atividades o acompanhamento contínuo dos Prejulgados do TCE/SC, os quais possuem caráter normativo.

12. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS DESPESAS PÚBLICAS?

O Controle Interno deve estar amparado pela legislação vigente e principalmente pelos princípios que norteiam a Administração. A verificação da observância dos princípios da Administração Pública nos atos administrativos já é um grande passo para garantir a eficácia do Controle Interno.

Importante mencionar que a execução da despesa pública deverá sempre estar subordinada à finalidade pública. Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou no Prejulgado nº 1253, entendendo que “as despesas deverão sempre estar subordinadas às suas finalidades, sob pena de ilegalidade do ato, não convalidável, por desvio de finalidade”.

Especificamente ao Poder Legislativo municipal, o TCE/SC se manifestou por intermédio do Prejulgado nº 1139, afirmando que “é defeso à Câmara de Vereadores realizar despesa pública fora da finalidade de suas funções de legislar, fiscalizar, assessorar o Poder Executivo e administrar os seus próprios serviços”.

O Controle exercido pelo controle interno é amplo e complexo, mas existem situações irregulares recorrentes em relação às despesas que merecem destaque. Elas estão relacionadas a diárias, publicidade, reajustes remuneratórios, contratação de assessorias e consultorias.

13. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM DIÁRIAS?

A concessão de diárias deverá observar os artigos 16, 17 e 18 da Instrução Normativa nº TC-14/2012:

Art. 16. A concessão de diárias será prévia e formalmente autorizada pelo ordenador de despesas ou por quem detenha delegação de competência.

Art. 17. A autorização para deslocamento e a concessão de diária ocorrerão após a formalização do pedido que conterà, no mínimo:

I - matrícula, nome, cargo, emprego ou função do servidor;

II - justificativa do deslocamento;

III - indicação do período do deslocamento e do destino.

§ 1º A diária será paga antes do início da viagem, de uma só vez, salvo situações excepcionais, previstas na legislação própria do ente.

§ 2º Os períodos de deslocamentos iniciados em sextas feiras e em dias não úteis serão expressamente justificados e autorizados pela autoridade competente.

§ 3º O pagamento das diárias correspondentes aos deslocamentos que se estenderem por tempo superior ao previsto deve estar acompanhado da autorização da prorrogação concedida pela autoridade competente.

§ 4º As despesas com pousada, alimentação e locomoção de agente que permanecer no local de destino após o término do período autorizado, serão por ele custeadas.

Art. 18. Os valores nominais das diárias serão fixados em ato normativo do ente ou de cada Poder, conforme o caso, com base em critérios que leve em consideração o local de destino e os princípios da razoabilidade, da economicidade e da moralidade administrativa.

Parágrafo único. Os valores das diárias para viagens ao exterior fixados em moeda estrangeira devem ser convertidos e pagos em moeda nacional.

Em relação ao Poder Legislativo municipal, também devem ser observados os seguintes prejulgados do TCE/SC:

Prejulgado nº 491

É **facultado** à Câmara de Vereadores, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cumpridas as normas prescritas na Lei Federal nº 8.666/93 e atendidos os pressupostos da despesa pública:

[...]

f) fixar os valores das diárias a serem concedidas aos servidores da Câmara Municipal e aos Vereadores, quando em viagem a serviço ou em missão de representação do Poder Legislativo;

g) realizar adiantamentos a servidores, para atender a despesas de viagens, relativamente a refeições e pernoite, mediante a comprovação com documentos hábeis, quando inexistente a fixação de diárias; (grifo meu)

Prejulgado nº 1253

Sem prejuízo ao subsídio a que tem direito pelo exercício de mandato eletivo, é possível o pagamento de diárias ao Vereador que se afastar temporariamente do Município-sede, **para o cumprimento de sua finalidade pública**, reconhecida pelo órgão legislativo. (grifo meu)

14. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM PUBLICIDADE?

A observância do dispositivo constitucional constante no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é fundamental quando o assunto é despesa com publicidade, conforme transcrito:

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:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Além do dispositivo constitucional supracitado, é também necessária a observância do Prejulgado nº 1876 do TCE/SC:

É possível a contratação de agências de comunicação e de publicidade, bem como de espaços publicitários, pelo Poder Público, para divulgação institucional, contanto que seja precedida de licitação, de acordo com os ditames da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 12.232/2010 nos casos dos serviços elencados em seu art. 2º. Deve ser observado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme previsão contida no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

A comprovação das despesas com publicidade demanda, além da documentação geral exigida pelos arts. 38 a 41 da Instrução Normativa Nº TC 20/2015, as informações consignadas no art. 42 da mesma IN:

Art. 42. Os comprovantes de despesa com publicidade serão acompanhados de:

- I - memorial descritivo da campanha de publicidade, quando relativa a criação ou produção;
- II - cópia da autorização de divulgação e/ou do contrato de publicidade;
- III - indicação da matéria veiculada, com menção de datas, horários e tempos de divulgação;
- IV - cópia do material impresso, em se tratando de publicidade escrita, e gravação da matéria veiculada, quando se tratar de publicidade radiofônica, em meios eletrônicos ou televisiva;
- V - cópia da tabela oficial de preços do veículo de divulgação e demonstrativo da procedência dos valores cobrados.

15. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM ASSESSORIAS E CONSULTORIAS?

A Instrução Normativa nº TC-14/2012 do TCE/SC, por tratar das despesas realizadas no âmbito de projetos subvencionados ou executados por tomadores de recursos em regime de adiantamento, deve nortear as contratações de assessorias e consultorias. O artigo 21 da referida norma dispõe que, para cada projeto que envolva serviços de assessoria e consultoria, devem ser detalhadas as horas técnicas de todos os profissionais envolvidos, discriminando-se a quantidade e o custo individual.

O artigo 43 da mesma Instrução Normativa dispõe que, na prestação de contas das atividades de assessoria e consultoria, também devem ser detalhadas as horas técnicas de todos os profissionais envolvidos, discriminando-se as quantidades e os custos unitário e total, bem como as justificativas da escolha.

Já para execução direta pelo poder público, a norma do TCE/SC a ser seguida seria a Instrução Normativa nº 20/2015, que trata da prestação de contas anual dos prefeitos, cujo art. 43 vai ao encontro da IN 14/2012:

Art. 43. Na contratação de serviços de consultoria, assessoria, assistência técnica, capacitação, produção, promoção de eventos, seminários e congêneres, devem ser discriminadas:

- I - indicação dos profissionais que efetivamente realizaram os serviços e sua qualificação;
- II - discriminando a quantidade de horas técnicas trabalhadas, valor unitário e total;
- III - as datas da realização dos serviços para cada profissional envolvido;
- IV - produtos resultantes dos serviços, tais como relatórios, estudos, registros

fotográficos, material de divulgação, medição de área contratada de stand.

Além da Instrução Normativa supracitada, a Administração Municipal, nos casos de contratação de assessorias e consultorias, devem observar os seguintes prejulgados do TCE/SC:

Prejulgado nº 1588

Quando órgãos ou entidades da administração direta ou indireta sejam beneficiários dos serviços e assumam, direta ou indiretamente, obrigações de pagamento, a contratação de empresa de consultoria pressupõe a existência de prévio processo licitatório, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade previstos nos seus arts. 24 e 25.

Prejulgado nº 1371

A prestação de serviços de assessoria e consultoria, ainda que por intermédio de contrato com empresa privada, por servidor público, comissionado ou efetivo, em outro ente, órgão ou entidades públicos, caracteriza exercício de função pública por orientar a tomada de decisões e a expedição de atos administrativos, em desrespeito à vedação contida no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, que proíbe a cumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. O servidor público que se encontre em tal situação deverá optar entre uma das atividades, sob pena de exoneração. A autoridade administrativa que permita a cumulação indevida responderá civil, penal e administrativamente pela ilegalidade.

Prejulgado nº 1857

Os serviços técnicos necessários ao cumprimento das atribuições de Câmara Municipal, quando não puderem ser executados pelos Vereadores ou servidores do quadro do Poder Legislativo, dada a sua complexidade, poderão ser realizados por empresa ou profissional habilitado, desde que não tratem de atribuição reservada a órgão ou ente público, que se dê a observância da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e ainda que não trate de assessoria de caráter permanente, o que exigiria a realização de concurso público.

16. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM REAJUSTES REMUNERATÓRIOS?

As concessões de aumentos salariais e revisões anuais estão disciplinadas pelo artigo 37, inciso X da Constituição Federal de 1988, constitui-se em direito subjetivo dos servidores públicos municipais e dos agentes políticos.

Na elaboração da lei para concessão das reposições salariais, deverão ser observados os itens seguintes:

- a) Definição do mês de revisão geral anual, sem distinção de índices entre poderes e categorias de servidores (recomenda-se que seja utilizado o índice oficial INPC IBGE) – ressalta-se que a concessão de revisão geral anual por índice dispensa as exigências da LRF para criação de despesa de caráter continuado (art. 17, §1º, da LRF);
- b) Autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO);
- c) Previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual (em sintonia com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do ente público);
- d) Atendimento aos limites de despesa com pessoal de que tratam o artigo 169 da Constituição Federal e o artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000);
- e) Observância do impacto financeiro sobre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Já no caso de elaboração de lei para concessão de aumento real é necessário:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo (art. 16, I, da LRF);
- b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, conforme art. 16, II, §1º, I, e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme art. 16, II, §1º, II, da LRF;
- c) demonstrativo da origem dos recursos para custeio da despesa criada (art. 17, §1º, da LRF);
- d) comprovação acompanhada de premissas e metodologia de cálculo que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento de receita ou pela redução de despesas (art. 17, §2º, da LRF).

17. O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS ÀS VEDAÇÕES NO FINAL DOS MANDATOS DOS GESTORES?

A Lei Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – estabelece regras específicas de final de mandato que devem ser observadas pelos gestores municipais.

Cabe destacar que, no caso do Poder Executivo municipal, os mandatos dos prefeitos são de 4 (quatro) anos. No poder legislativo municipal, os presidentes das câmaras deverão observar a duração do mandato que constam em seus respectivos regimento interno ou Lei Orgânica. Assim, se o mandato do presidente da câmara for de 2 (dois) anos, as regras de final de mandato no Poder Legislativo municipal deverão ser observadas a cada 2 (dois) anos.

As vedações no final de mandato não possuem exceção, sendo, portanto, aplicadas também aos administradores que venham a ser reeleitos. As referidas regras estão elencadas a seguir:

- a) É nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (Art. 21 da LRF). Cabe ressaltar que não se trata de aumento do valor absoluto, mas de aumento do percentual de comprometimento da receita corrente líquida. Pode-se aumentar despesa de pessoal se houver aumento equivalente na RCL.
- b) As regras referentes às despesas com pessoal (Art. 23, § 3º da LRF) e à dívida consolidada (Art. 31, § 1º da LRF) que ultrapassarem os limites aplicam-se imediatamente se a despesa for excedida no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão. (Art. 23, § 4º e Art. 31, § 3º da LRF)
- c) É proibida a contratação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato do Prefeito Municipal. (Art. 38, IV, b, da LRF)
- d) É vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro desse período ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (Art. 42 da LRF)

18. QUAIS SÃO AS DESPESAS VEDADAS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL?

Além das despesas citadas nas questões anteriores, o Poder Legislativo municipal deverá observar as seguintes vedações:

- a) custeio de gastos concernentes a subvenções sociais por falta-lhe competência para empreender atos de execução. (Prejulgado TCE/SC n° 1139)
- b) concessão de recursos financeiros a título de auxílio, contribuições e subvenções a conselhos municipais e a entidades beneficentes. (Prejulgado TCE/SC n° 1139)
- c) efetivação de despesas com a realização de eventos pelo Poder Legislativo Municipal, relacionados a seminários, cursos e fóruns, sem existência de interesse público ou relação com suas próprias funções. (Prejulgado TCE/SC n° 1562)
- d) dispêndios com pesquisa popular de avaliação do desempenho da Câmara. (Prejulgado TCE/SC n° 742)
- e) dispêndios decorrentes de aquisição de passes escolares, com laboratórios médicos, remédios, combustível (quando não possui veículo), hospitais, funerárias, refeições e serviços de transporte. (Prejulgado TCE/SC n° 090)
- f) contratação de entidade detentora de autorização para execução de serviço de radiodifusão comunitária, em face do disposto nos arts. 11, 18 e 19 da Lei (federal) n° 9.612/1998. As rádios comunitárias não poderão estabelecer vínculo com a Administração Pública decorrente da concessão de subvenção social para cobertura de despesas de custeio, as quais, como sabido, destinam-se à manutenção da entidade. (Prejulgado TCE/SC n° 1399)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou evidenciar a importância do Sistema de Controle Interno para a Administração Pública municipal. Devidamente estruturado e conduzido por profissionais qualificados, os controles internos podem colaborar sobremaneira com gestores políticos e administrativos, por ocasião da execução da Lei Orçamentária Anual, de modo a apontar caminhos e instrumentos adequados a fim de alcançar o melhor resultado possível em termos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal, 2007.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

DESCHAMPS, José Ademir, Sistema de Controle Interno para Municípios – 2009.

Lei Complementar n° 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) (SANTA CATARINA, 2000);

Lei n° 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mai. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado n° 090**.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado n° 491**.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado n° 1139**.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado n° 1253**.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado n° 1371**.

- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1399.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1562.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1587.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1588.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1857.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1876.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1900.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa nº TC-13/2012.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa nº TC-14/2012.**
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa nº TC-20/2015.**

NOTAS EXPLICATIVAS APLICADAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO SETOR PÚBLICO

Alana Alice da Cruz Silva¹

RESUMO

O processo de convergência da Contabilidade Pública no Brasil ensejou diversas mudanças na contabilidade dos órgãos e entidades da administração pública, dentre elas a obrigatoriedade de emissão de notas explicativas como parte integrante das demonstrações contábeis, objeto do presente artigo. Buscou-se desenvolver um conteúdo simples e de fácil entendimento sobre o que são as notas explicativas, seu objetivo e relevância, a forma como devem ser apresentadas e qual o conteúdo precisa estar presente nas notas de cada demonstração. Espera-se, dessa forma, proporcionar ao profissional contábil subsídio para a emissão de notas explicativas objetivas e de conteúdo indispensável, de forma a facilitar o entendimento das demonstrações contábeis e, conseqüentemente, contribuir para a melhor compreensão da gestão de suas unidades.

INTRODUÇÃO

Em agosto de 2008, o Ministério da Fazenda (MF) publicou a Portaria nº 184, a qual dispôs sobre diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, as práticas, a elaboração e a divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

A convergência visava uma nova contabilidade aplicada ao setor público, com a uniformização dos procedimentos contábeis para possibilitar a disponibilização de informações transparentes, comparáveis e entendíveis a todos os usuários da contabilidade, independentemente de sua origem e localização.

¹ Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE/SC.

Por meio da Portaria, foi determinada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a edição de normativas, manuais e instruções de procedimentos contábeis que proporcionassem a elaboração e publicação de demonstrações contábeis segundo a nova linha que estava se delineando.

Surgiu, então, em 2009, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Atualmente o MCASP encontra-se na sua 7ª edição e é de observância obrigatória a todos os entes da federação, conforme o art. 3º da Portaria MF nº 634, de 19 de novembro de 2013, a saber:

Art. 3º - As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:

I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

II - Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC;

III - Notas Técnicas.

§ 1º - O MCASP, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de observância obrigatória pelos entes da Federação.

Nesse cenário de convergência e edição do MCASP, surgem as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCs T 16.1 a 16.11). Esse conjunto traz ao setor público, dentre outras obrigatoriedades, a de emissão de Notas Explicativas junto às demonstrações contábeis, assunto que será tratado nas questões seguintes.

1. O QUE SÃO NOTAS EXPLICATIVAS?

Segundo a 7ª edição do MCASP, as notas explicativas são informações adicionais às constantes nas demonstrações contábeis - e consideradas parte integrante destas. Nesse sentido, Feijó (et al. 2017) detalham que as notas explicativas apresentam as demonstrações contábeis no contexto da entidade e seu ambiente operacional. Elas subsidiam informações sobre os principais fatores relacionados ao desempenho e aos resultados da prestação de serviços da entidade durante o exercício e apresentam as premissas que corroboram as expectativas sobre esses fatores, que provavelmente irão influenciar o desempenho futuro da entidade.

2. QUAL O OBJETIVO DAS NOTAS EXPLICATIVAS?

Facilitar o entendimento das demonstrações contábeis aos usuários da informação. Assim, as notas explicativas “visam a evidenciar e explicar o que as demonstrações contábeis sozinhas não mostram, contribuindo para a compreensibilidade, a transparência e o controle social da gestão pública.” (FEIJÓ et al., 2017, p. 307)

3. QUAIS ENTES PÚBLICOS ESTÃO OBRIGADOS A APRESENTAR NOTAS EXPLICATIVAS?

Toda a Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, de todos os entes da federação, estão obrigadas a apresentar Notas Explicativas às demonstrações contábeis.

4. QUAL A NORMATIZAÇÃO BASE À EMISSÃO DE NOTAS EXPLICATIVAS?

No setor público, as notas explicativas passaram a ser obrigatórias a partir do processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) aos padrões internacionais, determinado por meio da NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, de 2008. Em 2016, a norma foi revisada no momento da emissão da NBC TSP Estrutura Conceitual, a qual também trouxe pontos referentes a Notas Explicativas, mas não promoveu mudanças na NBC T 16.6 em relação a esses pontos. Ademais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz a exigência de elaboração e divulgação das Notas Explicativas, detalhando os pontos a serem apresentados em relação a cada demonstração contábil.

5. PORQUE É RELEVANTE A EMISSÃO DE NOTAS EXPLICATIVAS?

Sendo parte integrante das demonstrações contábeis e trazendo informações adicionais àquelas, as notas explicativas contribuem para uma maior divulgação dos acontecimentos relevantes e subsidiam, ao usuário da contabilidade, informações que contribuem para um melhor entendimento da organização.

Nesse sentido, de acordo com a Estrutura Conceitual, as notas explicativas auxiliam os usuários a entenderem melhor, e no contexto adequado, as informações financeiras e não financeiras incluídas nos Relatórios Contábeis de Propósito Geral² (RCPG), fornecendo informação útil para fins de prestação de contas, responsabilização, tomada de decisão e controle social.

6. QUAIS DEMONSTRATIVOS DEVEM CONTER NOTAS EXPLICATIVAS?

Cabe emissão de Notas Explicativas a todas as demonstrações contábeis aplicadas ao setor público (DCASP), sendo elas:

- a) Balanço Orçamentário;
- b) Balanço Financeiro;
- c) Balanço Patrimonial;
- d) Demonstração das Variações Patrimoniais;
- e) Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- f) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)³.

Ressalta-se que a parte V da 7ª edição do MCASP dispõe sobre cada uma das DCASP citadas, trazendo de forma detalhada, e de maneira não taxativa, quais itens devem ser alvo de Notas Explicativas.

7. COMO DEVEM SER APRESENTADAS AS NOTAS EXPLICATIVAS?

“As notas explicativas devem ser apresentadas de forma sistemática. Cada quadro ou item a que uma nota explicativa se aplique deverá ter referência cruzada⁴ com a respectiva nota explicativa.” (MCASP, 2016, p. 411)

Nesse sentido, as notas explicativas podem ser apresentadas de forma descritiva, por tabelas ou quadros analíticos, e serem complementadas com gráficos e figuras a fim de facilitar o entendimento do usuário e enriquecer a análise realizada.

A 7ª edição do MCASP, visando melhorar a compreensibilidade e comparabilidade das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público com as de outras entidades, sugere a seguinte ordem de apresentação das notas explicativas:

- a) Informações gerais:
 - i. Natureza jurídica da entidade.
 - ii. Domicílio da entidade.

2 Os RCPGs são os componentes centrais da transparência da informação contábil dos governos e de outras entidades do setor público, aprimorando-a e favorecendo-a. São relatórios contábeis elaborados para atender às necessidades dos usuários em geral, não tendo o propósito de atender a finalidades ou necessidades específicas de determinados grupos de usuários. (Item 1.4, NBC TSP Estrutura Conceitual)

3 Em relação a DMPL, ressaltamos que é uma demonstração obrigatória para as empresas estatais dependentes, desde que constituídas sob a forma de sociedades anônimas, e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação. (MCASP, 2016, p. 408)

4 FEIJÓ et al. (2017, p. 309) exemplifica referência cruzada: no Balanço Patrimonial ao fazer uma nota explicativa relativa à linha Caixa e Equivalente de Caixa, em coluna anterior à do valor do exercício atual, deve-se inserir o número da Notas Explicativas, que pode ser a “01”, se for a primeira, e assim sucessivamente para as demais notas. No texto das notas explicativas, cada uma deve ser numerada de acordo com a linha da demonstração contábil a qual ela se refere.

- iii. Natureza das operações e principais atividades da entidade.
 - iv. Declaração de conformidade com a legislação e com as normas de contabilidade aplicáveis.
- b) Resumo das políticas contábeis significativas, por exemplo:
- i. Bases de mensuração utilizadas, como: custo histórico, valor realizável líquido, valor justo ou valor recuperável.
 - ii. Novas normas e políticas contábeis alteradas.
 - iii. Julgamentos pela aplicação das políticas contábeis.
- c) Informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações contábeis pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas.
- d) Outras informações relevantes, por exemplo:
- i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;
 - ii. Divulgações não financeiras, tais como: os objetivos e políticas de gestão do risco financeiro da entidade; pressupostos das estimativas;
 - iii. Reconhecimento de inconformidades que podem afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro;
 - iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.

7.1. A QUE SE REFEREM AS “INFORMAÇÕES GERAIS”?

Consiste em uma “apresentação da entidade para o usuário da informação, destacando-se os pontos mais importantes para contextualização do seu ambiente de atuação” (FEIJÓ et al., 2017, p.311). Nesse tópico constará informações como ato de criação, natureza jurídica, finalidade e estrutura administrativa, sendo importante colocar quais as legislações a entidade precisa observar para o seu funcionamento. Assim tem-se informações fundamentais para avaliar o contexto da situação econômica, financeira e patrimonial da entidade, e seus resultados alcançados.

7.2. A QUE SE REFERE O “RESUMO DAS POLÍTICAS CONTÁBEIS SIGNIFICATIVAS”?

É nesse ponto que a unidade informa ao usuário quais foram as políticas contábeis utilizadas para o reconhecimento e a mensuração e quais os critérios de avaliação dos itens patrimoniais, cabendo, aqui, um alerta realizado por Feijó et al. (2017), a saber:

Ao decidir se uma política contábil específica será ou não evidenciada, a administração deve considerar se a informação proporcionará ou não uma melhor compreensão sobre a forma como as transações foram avaliadas, as condições que influenciaram o reconhecimento, mensuração e evidenciação, bem como se outros eventos estão refletidos no resultado e na posição patrimonial relatados. (FEIJÓ et al., 2017, p. 311)

Em tópico específico, contribuindo para a transparência e comparabilidade das informações, tem-se a necessidade de informar as mudanças relevantes nos critérios contábeis do exercício em que se está elaborando as demonstrações tendo como base os critérios utilizados nos exercícios anteriores. É importante citar a motivação das mudanças e seus impactos nas demonstrações.

Em relação ao parágrafo anterior, de acordo com a 7ª edição do MCASP, a entidade deve alterar uma política contábil e divulgá-la em nota explicativa apenas se a mudança:

- For exigida pelas normas de contabilidade aplicáveis; ou

- Resultar em informação confiável e mais relevante sobre os efeitos das transações, outros eventos ou condições acerca da posição patrimonial, do resultado patrimonial ou dos fluxos de caixa da entidade.

7.3. A QUE SE REFEREM AS “INFORMAÇÕES DE SUPORTE E DETALHAMENTO DOS ITENS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS”?

“É a parte central da divulgação, na qual serão evidenciados de forma clara, objetiva e sucinta os pontos mais relevantes das demonstrações contábeis.” (FEIJÓ et. al., 2017, p. 315). Por esse procedimento, tem-se subsídio à transparência e a comparabilidade das informações, sendo importante realizar uma análise qualitativa e quantitativa para identificar quais os itens que carecem de explicação mais detalhada.

8. QUAL O CONTEÚDO DAS NOTAS EXPLICATIVAS?

Em resumo, as notas explicativas “englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações”. (MCASP, 2016, p. 411)

Abaixo, com contribuição do MCASP, 7ª edição, e de Feijó (et al., 2017), são sugeridos alguns itens que podem integrar o conteúdo das notas explicativas em relação a cada balanço. Salienta-se que os itens são exemplificativos, devendo-se sempre verificar a relevância dos atos e fatos do exercício.

a) Conteúdo das Notas Explicativas ao Balanço Orçamentário:

No que tange ao Balanço Orçamentário, é importante abordar em notas explicativas uma análise do resultado orçamentário do período, buscando evidenciar quais foram os pontos cruciais para sua geração. Além disso, é de grande importância a abordagem dos pontos abaixo:

- i. Previsão da receita *versus* arrecadação, analisando os casos de insuficiência e excesso de arrecadação, buscando informar as causas;
- ii. detalhamento das receitas e despesas intraorçamentárias, quando relevante;
- iii. utilização do superávit financeiro e da reabertura de créditos especiais e extraordinários;
- iv. detalhamento da execução das despesas – análise da dotação inicial *versus* dotação atualizada, identificando e mostrando os atos que proporcionaram o acréscimo ou a redução da despesa e destacando os tipos de crédito (iniciais, suplementares, especiais ou extraordinários);
- v. analisar a execução da despesa, considerando a dotação atualizada, a despesa empenhada, a liquidada e a paga, fazendo interferências sobre as diferenças entre cada fase, buscando sempre informar as causas do fenômeno;
- vi. avaliar o estoque de restos a pagar processados e não processados, comparando os valores inscritos com os valores executados no exercício;

Alerta-se que pode ocorrer de os Balanços Orçamentários não consolidados apresentarem desequilíbrio e *déficit* orçamentário, pois muitos dos entes não são agentes arrecadadores e executam despesas orçamentárias para prestação de serviços públicos e realização de investimentos. Esse fato não representa irregularidade, devendo ser evidenciado complementarmente por nota explicativa que demonstre o montante da movimentação financeira relacionado à execução do orçamento do exercício.

b) Conteúdo das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial:

Esse demonstrativo enseja, normalmente, a evidenciação de notas explicativas em função da

dimensão e da natureza dos valores envolvidos nos ativos e passivos, bem como por demonstrar a posição patrimonial da entidade em um determinado exercício em comparação com o exercício imediatamente anterior. A 7ª edição do MCASP recomenda a evidenciação das políticas contábeis relevantes que tenham reflexos no patrimônio (políticas de depreciação, amortização e exaustão, por exemplo). É interessante detalhar contas como:

- a. Caixa e equivalente de caixa;
- b. Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo;
- c. Investimentos RPPS;
- d. Imobilizado – inclusive Reavaliações e Reduções ao valor recuperável;
- e. Intangível;
- f. Fornecedores;
- g. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e a Longo Prazo;
- h. Provisões a Curto Prazo e a Longo Prazo;
- i. Demais elementos patrimoniais, quando relevantes.

c) Conteúdo das Notas Explicativas à Demonstração das Variações Patrimoniais:

É importante tratar em notas explicativas as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas relevantes, podendo-se elaborar um quadro com análise vertical, demonstrando a representatividade de cada item em relação ao total das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) ou das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD).

O resultado patrimonial do período também é item interessante a se detalhar em nota explicativa, fazendo uma análise horizontal em comparação com o exercício anterior, identificando as causas da eventual oscilação por meio das VPA e VPD.

Ademais, a 7ª edição do MCASP alerta que algumas circunstâncias poderão ser apresentadas em notas explicativas, ainda que seus valores não sejam relevantes, por exemplo:

- a. Redução ao valor recuperável no ativo imobilizado;
- b. Baixas de investimento;
- c. Constituição ou reversão de provisões.

d) Conteúdo das Notas Explicativas ao Balanço Financeiro:

Conforme as características de cada entidade, devem ser elaboradas notas explicativas sobre os pontos mais relevantes, sendo interessante fazer uma comparação do resultado financeiro do período, explicando, à luz dos ingressos e dispêndios, as causas principais que contribuíram para o resultado em análise. Com base na 7ª edição do MCASP, é possível destacar os seguintes itens para constarem em notas explicativas:

- a. Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas – detalhar em nota explicativa os valores recebidos e concedidos em transferência, demonstrando, no mínimo, unidade de origem, unidade de destino, finalidade, ato legal, valor;
- b. Retenções tributárias – informar o tratamento destas, se são consideradas pagas no momento da liquidação ou apenas quando da saída efetiva dos recursos financeiros, uma

vez que caso sejam consideradas pagas no momento da liquidação, precisar-se-á promover ajuste no saldo em espécie a fim de demonstrar que há um saldo vinculado a ser deduzido;

- c. Restos a pagar processados e não processados – detalhar a inscrição por grupo de despesa, para uma análise mais apurada; e evidenciar o pagamento de RPP e RPNP em relação ao montante inscrito, podendo fazer uma análise horizontal para demonstrar a evolução nos dois períodos, exercício atual e anterior.

e) Conteúdo das Notas Explicativas à Demonstração dos Fluxos de Caixa:

Considerando a relevância, sugere-se que as Notas Explicativas sejam segregadas por tipo de fluxo: das atividades operacionais, de investimentos ou de financiamento, sempre buscando explicar as oscilações por meio da análise horizontal dos itens. Assim como no balanço financeiro, o tratamento das retenções pode ser objeto de Notas Explicativas à Demonstração dos Fluxos de Caixa, uma vez que pode impactar no saldo de caixa e equivalente de caixa da unidade.

Ademais, salienta-se que as transações de investimento e financiamento que não envolvem o uso de caixa ou equivalentes de caixa, como aquisições financiadas de bens e arrendamento financeiro, não devem ser incluídas na demonstração dos fluxos de caixa, devendo então serem divulgadas nas notas explicativas à demonstração, de modo que forneçam todas as informações relevantes sobre essas transações.

f) Conteúdo das Notas Explicativas à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido:

Na DMPL, pode-se incluir nota explicativa para os itens que tiverem maiores mutações no período, tais como:

- a. Capital/Patrimônio Social – explicar as motivações das alterações;
- b. Resultados Acumulados – analisar, em especial, o resultado do exercício;
- c. Ajustes dos exercícios anteriores – indicar os ajustes mais relevantes durante o período, informando suas causas e consequências sobre as demonstrações contábeis.
- d. Ajustes de avaliação patrimonial – explicar as transações que durante o período geraram lançamentos nessa conta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como parte integrante das demonstrações contábeis, as notas explicativas são essenciais ao atingimento do objetivo da contabilidade: fornecer aos usuários informações suficientes para o conhecimento da instituição e otimizar a tomada de decisão.

Ressalta-se que com a emissão do MCASP contribuiu-se para o bom trabalho do profissional contábil dos órgãos e entidades da Administração Pública, uma vez que o manual traz subsídios à realização das atividades do Contador responsável e, por vez, demonstra detalhadamente como essas devem ser realizadas, o que é o caso, por exemplo, do conteúdo das notas explicativas.

No setor público, no qual o principal usuário da informação é a sociedade, as notas explicativas contribuem para a transparência e também são importantes ferramentas para o exercício do controle social.

Nesse sentido, o profissional contábil tem o desafio de produzir notas explicativas objetivas e de qualidade, sem excessos de informações, e que não sejam mera repetição de informações evidenciadas nas demonstrações contábeis, mas que tragam subsídios que agreguem valor aos demonstrativos.

REFERÊNCIAS

FEIJÓ, Paulo Henrique; RODRIGUES, Leandro Menezes; DANTAS, Gilvan da Silva; RIBEIRO, Carlos Eduardo. Entendendo as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. 1 ed. Brasília: Gestão Pública, 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria MF n.º 634, de 19 de novembro de 2013**. Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Disponível em: < http://www.lex.com.br/legis_25094820_PORTARIA_N_634_DE_19_DE_NOVEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria n.º 184, de 25 de agosto de 2008**. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torna-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2008/portaria184>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. **Resolução NBC TSP EC, de 4 de outubro de 2016**. Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Disponível em: <<https://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. **Resolução NBC T 16.6 R1, de 31 de outubro de 2014**. Altera a NBC T 16.6 que dispõe sobre demonstrações contábeis. Disponível em: <<https://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: AGENDA PRIORITÁRIA DA CORTE DE CONTAS CATARINENSE

**Gerson dos Santos Sicca¹
Renato Costa²
Leticia de Campos Velho Martel³**

RESUMO

O direito fundamental à educação e o complexo de políticas públicas destinado a garanti-lo são prioridades constitucionalmente estabelecidas e consubstanciadas nos Planos de Educação em todos os níveis federativos. No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), o assunto integra a agenda com primazia. Neste texto, serão abordados tópicos selecionados sobre a atuação da Corte na matéria, como acompanhar e fiscalizar (a) as ações para o atingimento das Metas do Plano Nacional cujos prazos já esgotaram; (b) a concatenação entre os instrumentos de planejamento e orçamento públicos e os Planos de Educação; (c) a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso e sua relevância para a execução das políticas de educação; (d) a qualidade da infraestrutura para educação; a implementação de sistemas de identificação da demanda por pré-escola e escola e de instrumentos de busca ativa; (e) o apoio à implementação e ao livre funcionamento de instâncias de monitoramento; (f) a alimentação correta e tempestiva do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*). Em conclusão, salienta-se a educação como política de Estado.

¹ Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Gestor, no TCE/SC, do Acordo de Cooperação Técnica Atricon/ Instituto Rui Barbosa/MEC/FNDE, destinado ao aprimoramento da fiscalização na educação.

² Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Coordenador do Grupo de Trabalho constituído pelo TCE/SC para apoio às ações de execução do Acordo de Cooperação Técnica.

³ Assessora de Gabinete de Auditor. Membro do Grupo de Trabalho constituído pelo TCE/SC para apoio às ações de execução do Acordo de Cooperação Técnica.

INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental assegurado a todos, cuja promoção, proteção e garantia são deveres do Estado, com a colaboração da sociedade. O dever do Poder Público de assegurar esse direito é um mandamento previsto na Constituição de 1988, como um dos principais meios para a construção de uma comunidade política justa, democrática e plural. No intento de garantir a realização dessa importante política pública, foi promulgada a Lei (federal) nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Estados e Municípios também aprovaram os seus Planos.

Os Planos em vigor não são apenas orientações ou promessas feitas à sociedade. Ao contrário, são previsões legais que vinculam os agentes públicos envolvidos na gestão a basear todas as suas ações, desde as previsões orçamentárias até a realização da despesa pública, nos Planos, ficando claro que a educação não é política de um governo, e sim do Poder Público e da sociedade como um todo, que, inclusive, participou da elaboração dos Planos.

Atento à exigência constitucional e alinhado a outros órgãos e instituições, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) elegeu em seu Planejamento Estratégico para o período 2017-2022 o tema educação como uma das prioridades no desempenho da sua missão. Assim, atende ao disposto na Resolução nº 003/2015 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)⁴.

Portanto, a Corte de Contas privilegiará, dentro de suas atribuições e mediante ações concretas, a obtenção do máximo compromisso dos agentes públicos para com a educação, assumindo esta pauta como missão estratégica. A atuação de controle externo tem por norte os Planos nacional, estadual e municipais de educação, elaborados conforme a previsão do art. 214 da Constituição Federal⁵.

Diante disso, o Tribunal de Contas vem adotando um conjunto sistemático de ações endereçadas a acompanhar e controlar o planejamento e a execução das políticas públicas de educação, com ênfase no adequado manejo dos dinheiros públicos, assim como na promoção da transparência e no incentivo do controle social. As ações são emparelhadas às diretrizes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e visam à coordenação com os demais Tribunais de Contas.

Ilustram as ações já adotadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina: (a) Aplicação de questionário junto aos Municípios para elaboração de diagnóstico sobre o conteúdo e a execução dos Planos de Educação⁶; (b) acompanhamento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, com publicação de panorama das taxas de atendimento da creche (crianças de 0 a 3 anos) e da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos)⁷; (c) análise técnica comparativa, realizada pelo Núcleo de Informações Estratégicas (NIE) do TCE/SC, dos valores empenhados, liquidados e pagos na Função 12 - Educação e respectivas subfunções das informações do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*) versus do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); (d) inserção, nos processos de Prestação de Contas de Prefeito, de um Capítulo específico sobre o atendimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, a integrar as contas do exercício de 2017; (e) levantamento da relação entre profissionais do magistério

4 Dentre as diretrizes, prevê a aludida Resolução: "13. Os Tribunais de Contas, com o objetivo de impelir o controle social e fiscalizar os recursos públicos destinados à educação, deverão adotar os seguintes procedimentos: a) incluir no relatório das contas anuais de Governo, tópico específico sobre a educação, analisando e comparando os gastos das ações com os resultados efetivamente alcançados, como por exemplo a qualidade do ensino (utilizando como parâmetro o índice Ideb das escolas públicas) e a qualidade dos serviços oferecidos (merenda, estrutura física das escolas, transporte escolar); (...);"

5 "Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)".

6 Resultado disponível em <http://planoseducacao.tce.sc.gov.br>. Acesso em 25 mai. 2018.

7 Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Creches%20e%20Pr%C3%A9-escola.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2018.

em cargos efetivos e contratados temporariamente⁸; e (f) realização de eventos para capacitação, diálogo e orientação dos jurisdicionados e comunidade, como o “I Fórum TCE Educação”⁹.

Portanto, a atenção do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina permanecerá voltada à efetivação dos Planos de Educação, mostrando-se crucial o acompanhamento das suas Metas com prazo já esgotado ou a expirar em breve. A Corte de Contas também estará dedicada a diversos aspectos atinentes aos recursos destinados às políticas públicas de educação.

No que toca à esfera de competências de controle do Tribunal de Contas, destaca-se a necessidade de que os orçamentos públicos sejam elaborados e executados conforme as disposições dos Planos de Educação, garantindo, assim, o nexo entre a política pública aprovada em Lei e a realização da despesa. Isso minimiza os riscos de má gestão ou até mesmo de decisões embasadas em juízos meramente subjetivos no momento de definir o destino dos recursos públicos. Esse tema será abordado com mais atenção nas apresentações a cargo da Diretoria de Controle dos Municípios do TCE/SC.

A Corte de Contas tem consciência de que a realização dos Planos de Educação é um grande desafio. Por isso, uma das tarefas do TCE/SC tem sido a de sensibilizar e orientar os gestores públicos sobre o tema. Nesta oportunidade dos Ciclos são trazidas algumas questões enfrentadas pela administração pública e que merecem atenção.

1. AS METAS DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO POSSUEM PRAZOS. COMO ISSO IMPACTA NA GESTÃO PÚBLICA?

Os Planos de Educação possuem metas claras e prazos definidos, algumas decorrentes de imposição constitucional, como aquelas que estabelecem as condições para a universalização do ensino obrigatório. O prazo para a universalização da pré-escola para crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos (**Meta 1 do PNE**) venceu em 2016 e muitos Municípios não universalizaram o atendimento, como demonstrou levantamento apresentado pelo TCE/SC. A exigência de fixação de plano de carreira para os profissionais da educação básica e a garantia do piso nacional (**Meta 18 do PNE**), da mesma forma, já estão com o prazo esgotado, pois a lei estipulou o período de dois anos para o seu cumprimento.

Há, ainda, os prazos relacionados à qualidade do ensino (**Meta 7 do PNE**), notadamente quanto à evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O alcance da Meta pressupõe a execução das estratégias estabelecidas, o que requer planejamento e gestão focada nos objetivos.

No tocante às metas vencidas, os agentes públicos devem agir com máxima prioridade para garantir o cumprimento das obrigações legais, especialmente no que toca à garantia da educação básica obrigatória na forma do art. 208, I, da Constituição Federal. Nenhuma criança pode ficar fora da escola.

As Metas em que há prazo, por seu turno, devem ter suas estratégias observadas a cada exercício, a fim de que se possa garantir o cumprimento no termo previsto. Para tanto, os agentes públicos devem ter a sua atuação administrativa focada na Meta, avaliando anualmente aquilo que foi projetado e executado.

Indagação recorrente é a que menciona a escassez de recursos devido à crise econômica e a falta de atuação da União no atendimento de algumas estratégias cristalizadas no PNE, tais como a não regulamentação do Sistema Nacional de Educação (art.13 da Lei nº 13.005/2014) e a ausência de implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (Estratégia 20.6 do PNE). As discussões federativas para a efetividade do PNE são da maior valia. Entretanto, ao TCE/SC, como órgão de controle, cabe verificar se os agentes estaduais e municipais, dentro dos seus orçamentos e na esfera de sua gestão, estão de fato conferindo prioridade à educação, principalmente se as estratégias aprovadas em cada Plano de Educação estão sendo realmente implementadas com o maior esforço possível.

8 O levantamento foi realizado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal junto ao Núcleo de Informações Estratégicas (NIE) Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20V%C3%ADnculos%20e%20Situa%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2018.

9 Em outubro de 2017, foi realizado o “I Fórum TCE Educação”, cujo tema foi a efetividade dos Planos de Educação em Santa Catarina. Aconteceram, também diversas palestras, participação em encontros e eventos. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/acom-icone-intranet/noticia/35769/f%C3%B3rum-do-tcesc-fortalece-prioridade-para-educa%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 18 mai. 2018.

Portanto, as metas fixadas em Lei, assim como as diretrizes e estratégias por ela estabelecidas, são o fundamento e a finalidade da ação dos agentes públicos na área da educação. O TCE/SC, no cumprimento de sua missão, cobrará dos agentes públicos que a gestão da educação seja orientada pelas metas, não bastando a mera observância dos percentuais referentes ao mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. COMO SE ESTABELECE A LIGAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO?

Tornar reais as metas previstas nos Planos de Educação requer planejamento orçamentário. Por isso, esta Corte de Contas expediu orientação aos Poderes Executivo e Legislativo do Estado e dos Municípios sob sua jurisdição a respeito da obrigatoriedade de os instrumentos de planejamento e orçamento público competentes – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – serem formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução, de maneira a cumprir o preconizado no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014.

A condução de um ciclo orçamentário que retrate a adesão às metas e estratégias dos Planos de Educação, com integração entre os instrumentos orçamentários, valorização do planejamento e boa administração, é ponto central na atividade fiscalizatória das Cortes de Contas. O aprimoramento das peças orçamentárias e a efetiva aderência a seus ditames são responsabilidades primárias dos gestores, dos quais se espera atuação conjunta das pastas da Fazenda e Administração com a pasta da Educação. Dessa maneira, recomenda-se fortemente que esses atores dialoguem com a maior proximidade possível, a fim de que garantam a elaboração de uma peça orçamentária compatível com os Planos e que efetivamente confira prioridade à Educação.

Um exemplo de uma ação esperada concerne à **Meta 1**: com suporte nos dados existentes, o Município deverá identificar o número de crianças fora da pré-escola e o custo de um aluno da rede. A partir daí, deverá estimar a quantia de recursos exigida para cumprir a Meta, bem como os valores requeridos para implementar a busca ativa de crianças. Essa demanda deverá orientar o planejamento e a execução do orçamento. Ademais, as ações formuladas devem ser compatíveis aos planos de educação e vinculadas aos programas, com objetivos claramente definidos, bem como devem estabelecer indicadores, unidades de medida e metas bem fixadas, de modo a possibilitar a avaliação e o acompanhamento exato da execução orçamentária, respeitando os princípios da transparência e do controle.

Uma referência de boas práticas ao Estado e aos Municípios Catarinenses, para formulação de PPA compatível ao Plano Municipal de Educação, é o modelo federal, mais precisamente o PPA 2016-2019, podendo ser acessado por meio do link: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i-Atualizadorevisao2017.pdf>.

A educação deve ser tratada como prioritária na legislação orçamentária? Sim. Várias das metas e estratégias dos Planos de Educação decorrem de obrigações constitucionais. Os agentes públicos não podem decidir, discricionariamente, sobre a primazia, ou não, da educação, principalmente no que toca à universalização da educação obrigatória. Da mesma forma, é prudente que os gestores públicos observem a precedência das obrigações constitucionais frente a despesas discricionárias do ente federado, além de atentar para o disposto no art. 11, V, da Lei (federal) nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), segundo o qual os Municípios incumbir-se-ão de “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Mais detalhes sobre os aspectos orçamentários e os Planos de Educação serão expostos nas

apresentações a cargo da Diretoria de Controle dos Municípios que, após discussões com os setores envolvidos, estabeleceu algumas diretrizes sobre o tema.

3. A PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E O CRONOGRAMA MENSAL DE DESEMBOLSO SÃO IMPORTANTES PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO?

A resposta é positiva. A programação financeira requer atenção, pois é instrumento que deve racionalizar a distribuição dos recursos previstos para a educação durante o exercício financeiro, como exige o art. 8º da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)¹⁰. Há de ser respeitado, também, o art. 48 da Lei (federal) nº 4.320/64, com cronograma de execução mensal de desembolso, assegurando que os recursos endereçados à educação sejam dispensados a tempo e em conformidade ao planejado anualmente¹¹. São medidas fundamentais para que as estratégias sejam postas em prática tempestivamente.

É do Poder Executivo, em cada nível federativo, a responsabilidade. Em um plano ideal, o planejamento deve-se iniciar em conjugação ao titular da pasta de Educação e sua equipe, assim como é recomendável que a ordenação de despesas fique a cargo da respectiva Secretaria, ou que, pelo menos, haja perfeita integração entre o órgão responsável pela ordenação e as Secretarias de Educação. Importante é que, estando os recursos legalmente vinculados à educação, esses sejam utilizados exclusivamente para atender à política pública.

Também é essencial a correta atuação do controle interno, não apenas para verificar aspectos formais da regularidade da despesa pública, mas também para observar se o Município está tomando por base o Plano de Educação nas suas ações afeitas ao tema, em atenção à sua atribuição de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (art.74, II, da Constituição Federal).

Do exposto, tem-se que a função fiscalizatória da Corte de Contas ultrapassa em muito a simples conferência da aplicação dos percentuais mínimos em educação pelos entes federativos sob sua jurisdição. Ela visa a assegurar que os recursos cheguem a seu destino no tempo certo, como exposto no art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação¹². Esse preceito legal deve ser objeto de atenção pelos agentes públicos.

4. A QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA DA EDUCAÇÃO SERÁ ACOMPANHADA PELO TCE/SC?

A infraestrutura é um aspecto por demais relevante para a educação. Quanto às obras, elas requerem projetos básicos e executivos elaborados por equipes capacitadas e habilitadas a atender especificidades do setor educacional. A gestão do contrato, o acompanhamento e a fiscalização das obras devem estar nas mãos de servidores e profissionais dotados de qualificação específica, assegurada a presença regular dos fiscais nas obras.

Outros itens da infraestrutura são essenciais para a educação, como bem se depreende da **Meta**

10 “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. 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”.

11 “Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

12 “Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente”.

7 do PNE e das Metas a ela relacionadas nos Planos Estadual e Municipais de Educação. Não apenas as obras, mas todos os demais itens de interesse da educação, tais como aqueles relacionados a programas suplementares, material didático, acesso à rede mundial de computadores, entre outros, devem ter por base um planejamento de necessidades que tome em consideração a Meta a ser atingida e as estratégias definidas em Lei. Medida dessa ordem reduz a chance de despesas que não tenham como resultado a contribuição para o alcance da Meta.

Para garantir transparência, recomenda-se aos Municípios que adotem providências para que, “periodicamente, sejam disponibilizados, em portal de domínio público na *internet*, parâmetros nacionais e regionais de preços referenciais de obras, equipamentos e materiais da área educacional”¹³, o que é salutar para o acompanhamento das despesas da educação por todos os cidadãos.

5. O SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE) E O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA DE GESTÃO (e-SFINGE) DEVEM CONTER OS MESMOS DADOS?

Sim, naquilo que coincidirem. A alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) com os mesmos dados informados ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*) é dever dos agentes públicos responsáveis e há de ser incentivado mediante a contínua avaliação do controle interno de cada unidade gestora. Os dados são comparáveis, as discrepâncias ensejam percepção de risco pelo TCE/SC e os resultados da avaliação destinar-se-ão aos trabalhos de fiscalização e orientação.

6. QUAL A IMPORTÂNCIA DA BUSCA ATIVA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES?

A busca ativa é o complexo de ações para a localização e inclusão de crianças e adolescentes em idade escolar e que estão fora da escola. São medidas essenciais, pois ampliam a abrangência das redes escolares, levando à universalização.

O Plano Nacional de Educação estabeleceu algumas Metas de universalização, dentre as quais as Metas 1, 2 e 3. A pré-escola e a escola são os espaços das crianças e dos adolescentes. Se não se encontram neles, é dever do Poder Público, fundamentalmente das Secretarias de Educação, implementar e promover sistemas de busca ativa, em coordenação com “órgãos de assistência social, saúde, e proteção à infância, adolescência e juventude”¹⁴.

Mediante resposta a questionário aplicado por esta Corte de Contas, 293 Municípios catarinenses informaram sobre seus sistemas de busca ativa. Deles, 63,79% não estabeleceram normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches, ao passo que 48,14% não promoviam a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil (de 0 a 5 anos). São informações inquietantes, que merecem justificação e pronto planejamento e atuação.

7. A INSTITUIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DAS INSTÂNCIAS DE MONITORAMENTO SERÃO ACOMPANHADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS?

Sim. Mais do que bom planejamento e boa administração, a concretização das Metas dos Planos de Educação exige monitoramento contínuo, realizado por instâncias permeáveis à participação social, especialmente aos Conselhos e Fóruns de Educação respectivos. Por isso, a instituição de instâncias de monitoramento em cada âmbito federativo é imprescindível e a garantia do fluxo de monitoramento uma responsabilidade das Secretarias de Educação¹⁵.

Os agentes públicos devem garantir que as instâncias de monitoramento funcionem de forma adequada, franqueando-lhes o acesso a dados e fornecendo as condições para a realização de sua tarefa.

¹³ Diretriz 9, “f”, da Resolução nº 003/15, da Atricon.

¹⁴ Cf. Planejando a próxima década: conhecendo as vinte metas do PNE. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf> Acesso em: 18 mai. 2018.

¹⁵ Cf. PNE em movimento: Caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos planos de educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF> Acesso em: 18 mai. 2018.

Essas instâncias cumprem papel fundamental no acompanhamento dos Planos, e sua atuação auxilia os gestores na avaliação dos resultados obtidos e eventuais correções de rumos que se façam necessárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Direito de todos, dever de Estado, em todas as esferas federativas, matéria prioritária. A educação de qualidade está nas agendas e requer compromisso. É preciso que agentes públicos assumam o desafio com afinco e espírito público.

Nesse intento, entre outros aspectos, os Municípios devem:

- Executar seu Plano de Educação de forma a cumprir as metas e respectivas estratégias, monitorando-o e avaliando-o periodicamente;
- Elaborar seus instrumentos de planejamento e orçamento público competentes – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano de Educação;
- Alimentar corretamente o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), a partir dos mesmos dados informados ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*);
- Aprimorar o controle interno na área da educação;
- Promover a busca ativa de crianças que estejam em idade escolar obrigatória de atendimento nos seus níveis de ensino;
- Planejar e executar suas ações com suporte em dados disponíveis sobre a educação, a fim de conhecer tanto sua rede quanto o sistema de ensino, para melhor identificar o grau de alcance das metas, além de quantificar as demandas e os recursos necessários para o seu cumprimento.

Some-se a isso o dever de informar ao Tribunal de Contas, nas formas e prazos estabelecidos, sobre o acompanhamento e execução dos Planos de Educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Acordo de Cooperação Técnica e Operacional**. Celebrado pela União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), objetivando o desenvolvimento de ações relativas à implementação da Lei nº 13.005/2014, no que tange à execução dos planos de educação. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon nº 003, de 06 de dezembro de 2015**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **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: 18 mai. 2018.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/elabpne.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Plano nacional de educação:** proposta do executivo ao Congresso Nacional. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Situação dos planos de educação.** Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Lei nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015.** Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 202, 15 de dezembro de 2000.** Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Portaria nº TC-0248/2016.** Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (*DOTC-e*) nº 1929, de 26.04.2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Portaria nº TC-0307/2016.** Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (*DOTC-e*) nº 1958, de 08.06.2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº TC-006, de 28 de dezembro de 2001.** Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.



VINCULAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

Leonardo Valente Favaretto¹

RESUMO

O atual Plano Nacional de Educação, considerado um norteador do Sistema Nacional de Educação, trouxe grandes avanços quanto à articulação e ao alinhamento das metas dos planos estaduais, distrital e municipais de educação. Estabelecendo conceito de gestão democrática da educação, o PNE do decênio 2014-2024 definiu metas, diretrizes, objetivos e estratégias para o direcionamento dos planos dos entes da federação com o Plano Nacional, vinculando-os ainda com seus respectivos orçamentos. O presente artigo busca explicar de maneira objetiva o trabalho a ser realizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina na busca por quantificar estatisticamente a vinculação dos orçamentos municipais com os seus planos municipais de educação.

¹ Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação do decênio 2014 - 2024 estabelece as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação para assegurar a manutenção do ensino. Aprovado pela Lei nº 13.005/2014², foi instituído pela União em cumprimento ao disposto no art. 214 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 59/2009³:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Segundo o Ministério da Educação (MEC)⁴, o PNE contempla todos os níveis de formação, de modo que as 20 (vinte) metas estão definidas em quatro blocos ou grupos, sendo:

- 1) Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, da universalização do ensino obrigatório, e da ampliação das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11);
- 2) Metas referentes especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8);
- 3) Metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18);
- 4) Metas referentes ao ensino superior. (Metas 12, 13 e 14);

A Lei nº 13.005/2014 (PNE) determina, em seu artigo 8º, a obrigatoriedade de os Estados, Distrito Federal e os Municípios também elaborarem seus planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, devendo ainda prever recursos orçamentários para sua execução:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Por se tratar de um plano decenal, as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem tomá-lo como referência, de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação de cada ente, conforme preconiza o art. 10 da Lei nº 13.005/2014 (PNE):

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

2 BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. . Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

4 BRASIL. Mec. Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (org). 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

No artigo que trata das 10 (dez) diretrizes estabelecidas no PNE⁵, destaca-se enorme avanço quanto à previsão, no inciso VIII, de estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), para financiamento do plano, de modo a assegurar atendimento às suas necessidades:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

(...)

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

A vinculação de um percentual do PIB para o financiamento das metas do PNE encontra destaque na Meta 20⁶, assim definida:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Conforme definido na estratégia 20.4, os Tribunais de Contas exercerão, em colaboração aos entes, mecanismos para fortalecer a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação:

20.4. fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

Nesse sentido, em março de 2016 o MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) firmaram Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2016⁷, ao qual o Tribunal de Contas de Santa Catarina aderiu. O objeto era “o estabelecimento de formas de cooperação com relação à execução dos planos de educação, conforme disposições da Lei nº 13.005, de 2014 (PNE), e à utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, em consonância com o estabelecido no art. 30, inciso V, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e a realização de intercâmbio, entre outras ações conjuntas”.

De modo a operacionalizar o estabelecido nos instrumentos normativos acima citados e com o intuito de analisar a vinculação dos orçamentos dos Municípios às metas dos Planos Municipais de Educação, o TCE/SC coletará informações dos Controles Internos dos 295 municípios catarinenses, por meio de questionário eletrônico do *software* LimeSurvey. O *link* do questionário será informado por correspondência eletrônica, no primeiro semestre de 2019. Assim, a partir dos dados coletados, a execução orçamentária será elaborada pelo TCE/SC, para efeitos de análise da vinculação dos PMEs com seus orçamentos.

Orientações para preenchimento do questionário:

Para cada uma das 20 metas, deverão ser respondidas as perguntas de cada bloco, observadas as orientações abaixo:

5 BRASIL. Mec. Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (org). 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

6 BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/GCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

7 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (Org.). Termo de Adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina ao Acordo de Cooperação Técnica n. 002/2016. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Termo%20de%20Ades%C3%A3o%20%2B%20Acordo%20MEC-FNDE%2C%20ATRICON-IRB26%20abr%202016.pdf>>. Acesso em: 25 abr 2018.

Bloco 1 - Vinculação dos Planos Municipais de Educação com o Plano Nacional de Educação.

1. META ESTÁ PREVISTA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO?

Considerando que nem todas as Metas do Plano Nacional de Educação foram acolhidas nos Planos Municipais de Educação, o responsável pela informação deve responder SIM ou NÃO (chave seletora). A resposta NÃO automaticamente desabilitará os demais campos do formulário. A resposta SIM obrigará o preenchimento dos demais campos.

Bloco 2 - Vinculação dos Planos Municipais de Educação com o Orçamento Municipal.

1. A META ESTÁ ASSOCIADA A QUAL PROJETO/ATIVIDADE?

O responsável pela informação deve indicar o código do Projeto/Atividade vinculado à Meta. Para cada Meta poderão ser indicados um ou mais Projetos/Atividades. O questionário será dimensionado para até dez Projetos/Atividades por Meta. Caso haja necessidade, o município poderá contatar o TCE/SC para aumentar o número de Projetos/Atividades para determinada Meta.

2. QUAL O PERCENTUAL DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROJETO/ATIVIDADE QUE ESTÁ VINCULADO À META?

O responsável pela informação deverá responder, em números absolutos, sem o símbolo “%”, o percentual da dotação orçamentária de cada Projeto/Atividade vinculado à meta. A informação deve refletir o montante da dotação orçamentária do referido Projeto/Atividade que estará contribuindo para o atingimento da meta. Não é necessário destinar 100% da dotação de determinado Projeto/Atividade para o cumprimento do PME, porém o somatório dos percentuais do Projeto/Atividade que estejam vinculados a mais de uma Meta não poderá ultrapassar 100%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo proposto não implica na adoção pelos municípios, na elaboração de seus Orçamentos.

As metas estabelecidas nos programas da LDO (metas físicas/unidades de medidas orçamentárias) não serão substituídas pelas metas dos PMEs.

A vinculação dos Projetos/Atividades dos orçamentos às metas dos PMEs se dará exclusivamente para verificação do “esforço orçamentário” para o atingimento das Metas dos PNEs.

A avaliação do cumprimento das metas dos PMEs será verificada à parte pelo TCE/SC.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. . Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Mec. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação (org)**. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (Org.). **Termo de Adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina ao Acordo de Cooperação Técnica n. 002/2016**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Termo%20de%20Ades%C3%A3o%20%2B%20Acordo%20MEC-FNDE%2C%20ATRICON-IRB26%20abr%202016.pdf>>. Acesso em: 25 abr 2018.

TEMAS SELECIONADOS EM ATOS DE PESSOAL: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO, CONCURSO PÚBLICO, TETO REMUNERATÓRIO, NEPOTISMO E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

**Adriana Regina Dias Cardoso
George Brasil Paschoal Pítsica
Gláucia Mattjie¹**

RESUMO

Versa o presente trabalho sobre temas relacionados a atos de pessoal. Os assuntos escolhidos tratam, de forma sucinta, da avaliação especial de desempenho no estágio probatório; da documentação relativa às fases do concurso público e as instruções do TCE/SC para o encaminhamento da documentação necessária para a análise dos atos; da remuneração acima do limite constitucional e a consequente necessidade de sustação dos pagamentos efetuados acima do teto remuneratório; do nepotismo e os principais posicionamentos do Supremo Tribunal Federal para balizar a análise da sua configuração ou não; e da ausência do contraditório e da ampla defesa em processo administrativo disciplinar.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Estágio probatório. Concurso público. Teto remuneratório. Nepotismo. Processo administrativo disciplinar.

¹ Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

Trata-se de estudo destinado a esclarecer questões pontuais a respeito de atos de pessoal. O trabalho buscou responder às principais dúvidas dos gestores públicos encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), dando cumprimento a seu papel de assessoramento e orientação.

Os pontos selecionados consistem: na documentação relativa às fases do concurso público e as instruções do TCE/SC para o encaminhamento da documentação necessária para a análise dos atos de admissão e aposentadoria de servidores; na remuneração acima do limite constitucional e a consequente necessidade de sustação dos pagamentos efetuados acima do teto remuneratório; no nepotismo e os principais posicionamentos do Supremo Tribunal Federal para balizar a análise da sua configuração ou não; na avaliação especial de desempenho no estágio probatório; e no contraditório e ampla defesa em processo administrativo disciplinar.

No tocante à documentação relativa às fases do concurso público que devem ser encaminhadas ao TCE/SC, far-se-á uma análise da Instrução Normativa nº TC-11/2011, que dispõe sobre a remessa, por meio eletrônico, de informações e documentos necessários ao exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão. A norma lista especificamente os documentos que devem ser encaminhados ao TCE/SC.

Quanto ao teto remuneratório, previsto no artigo 37, XI, da CRFB/88, estudar-se-á a evolução histórica deste instituto para compreender as dimensões de sua efetividade, dando ênfase à adequação de valores, às hipóteses de teto geral e teto específico, assim como o exame de exceções a regra.

Já o nepotismo será abordado nos termos da Súmula Vinculante nº 13, do STF. A prática consiste na nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.

Em relação à avaliação de desempenho no estágio probatório, o estudo recairá sobre a necessidade de sua existência, a qual deverá ser realizada por comissão especificamente designada, formada de preferência por servidores estáveis e que sejam aptos a avaliar se o servidor, recém-admitido nos quadros públicos, é capacitado para o exercício do cargo.

Por fim, a análise dá ênfase ao contraditório e a ampla defesa em processo administrativo disciplinar e na obrigatoriedade de sua observação desde o início dos trabalhos da Comissão Processante.

Deste modo, o presente trabalho almeja constituir-se em uma ferramenta útil ao gestor público, ao esclarecer dúvidas pontuais sobre os assuntos elencados.

1. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO RELATIVA ÀS FASES DO CONCURSO PÚBLICO

1.1. EXISTE ALGUMA NORMATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRATE DA REMESSA DE DOCUMENTAÇÃO REFERENTE ÀS FASES DO CONCURSO PÚBLICO?

Sim, a Instrução Normativa nº TC-11/2011 dispõe sobre a remessa, por meio eletrônico, de informações e documentos necessários ao exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Segundo esta normativa, as unidades jurisdicionadas devem remeter ao Tribunal de Contas, por meio eletrônico, as informações e documentos referentes aos atos de concessão de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada, decorrentes do regime próprio de previdência dos

servidores públicos, relacionados nos Anexos I e II desta Instrução Normativa.

Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa, no que couber, às admissões em emprego público e às contratações por tempo determinado, e aos processos de concessão de pensão aos dependentes de militar e de pensão especial.

1.2. QUAL O POSICIONAMENTO DO TCE/SC QUANDO VERIFICADO O DESCUMPRIMENTO À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº TC-11/2011?

A remessa das informações e documentos deve ser efetuada no prazo de 90 dias a contar da publicação do ato de concessão, por meio de sistema eletrônico disponibilizado pelo Tribunal na rede mundial de computadores.

A omissão, o envio extemporâneo ou o lançamento incorreto das informações no sistema, sem justificativas aceitáveis pelo Tribunal de Contas, podem ensejar a aplicação de multa à autoridade administrativa, prevista na Lei Complementar nº 202/2000.

1.3. QUAIS SÃO OS DOCUMENTOS QUE DEVEM SER ENCAMINHADOS AO TRIBUNAL RELATIVOS À FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO?

Em relação à formalização do processo de concessão da aposentadoria, reforma e transferência para reserva, segundo o Anexo III da IN-11/2011, temos a divisão entre documentos relativos ao ato da aposentadoria; documentos funcionais e pessoais do servidor; documentos relativos ao tempo de serviço/contribuição; documentos relativos aos proventos; e parecer emitido pelo controle interno sobre a regularidade do processo de concessão da aposentadoria.

Os documentos relativos ao ato da aposentadoria são:

1. Ato de concessão de aposentadoria, constando a qualificação do servidor, lotação, fundamentação legal, data de publicação e outros dados que se mostrem necessários;
2. Requerimento de aposentadoria, devidamente assinado, quando se tratar de aposentadoria voluntária;
3. Laudo médico oficial circunstanciado, quando se tratar de aposentadoria por invalidez, contendo o histórico do paciente, o nome e/ou código internacional da doença (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, além de atestado de incapacidade definitiva do servidor para o serviço público em geral;
4. No caso de aposentadoria por invalidez integral, o laudo médico oficial, além das informações constantes no item anterior, deve especificar em qual das doenças discriminadas na legislação que autoriza o pagamento de proventos integrais enquadra-se a moléstia do servidor;
5. Na aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço ou moléstia profissional, processo comprobatório do acidente ou da moléstia profissional, observada a legislação aplicável;
6. Na aposentadoria compulsória, ato de aposentadoria constando a data do início da inatividade (dia seguinte ao que o servidor completou a idade limite);
7. Na aposentadoria concedida em cumprimento de decisão judicial, fotocópia da sentença judicial.

Os documentos funcionais e pessoais do servidor são:

1. Documento hábil comprobatório da idade do servidor;
2. Histórico da vida funcional do servidor;
3. Informação concernente aos dados pessoais e funcionais do servidor como: nome, sexo, CPF, número de registro ou matrícula, cargo/função, classe, nível, padrão e referência de vencimento, lotação e n. PIS/PASEP, se houver;
4. Declaração de não-acumulação ilegal de cargo, função, emprego ou percepção de proventos, fornecida pelo servidor;
5. 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;
6. Endereço do servidor.

Os documentos relativos ao tempo de serviço/contribuição são:

1. Informação do setor de pessoal do órgão ou entidade de origem com relação aos períodos averbados para fins de aposentadoria;
2. Certidões originais expedidas por órgãos/entidades federais, distrital, estaduais e municipais referentes ao tempo de serviço/contribuição do servidor, observadas, no que couberem, as normas do Ministério da Previdência Social, acompanhadas do respectivo processo de averbação;
3. Certidão original expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referente ao tempo de serviço/contribuição prestado à iniciativa privada, com o respectivo processo de averbação;
4. Demonstrativo de tempo de serviço/contribuição, que deve especificar: a) tempo de efetivo exercício público discriminado por Regime de Previdência: a.1) no ente federal; a.2) no ente distrital; a.3) no ente estadual; a.4) no ente municipal; b) tempo de serviço/contribuição prestado à iniciativa privada; c) tempo ficto adquirido antes de 16/12/1998, data da publicação da EC 20/98, com indicação da legislação pertinente; d) tempo ficto previsto nos §§ 3º e 4º do art. 8º da EC 20/98, se for o caso; e) período adicional de contribuição a que se refere o inciso III, b ou § 1º, inciso I, b do art. 8º da EC 20/98, se for o caso; f) tempo de serviço e de contribuição até 15/12/98 ou 31/12/2003, no caso de aposentadorias fundamentadas no art. 3º da EC 20/98 ou art. 3º da EC 41/03, respectivamente, bem como tempo posterior a essas datas; g) tempo de serviço/contribuição computado até a data que o servidor completar setenta anos de idade, no caso de aposentadoria compulsória;
5. Certidão discriminando tempo de carreira e tempo de exercício no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, quando se tratar de aposentadoria voluntária (regra permanente ou de transição);
6. Na aposentadoria especial de professor deve ser especificado o período de tempo de efetivo exercício nas funções de magistério em sala de aula, assessoramento pedagógico, coordenação pedagógica ou direção de estabelecimento de ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e médio).

Os documentos relativos aos proventos são:

1. Comprovantes de pagamento relativos à última remuneração percebida na ativa e o primeiro pagamento na inatividade;
2. Memória de cálculo dos proventos, que deve discriminar: a) o vencimento-base do

servidor previsto em lei; b) os adicionais, as gratificações e outras vantagens, indicando a legislação que prevê a concessão e incorporação, e os respectivos percentuais; c) o fator da proporcionalidade, quando se tratar de aposentadoria proporcional; d) o valor total dos proventos;

3. Documentos comprobatórios e/ou demonstrativo de cálculo da percepção de gratificações e adicionais incorporáveis na forma da lei, para fins de aposentadoria;
4. Demonstrativo de cálculo da vantagem pessoal, se for o caso;
5. 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, quando se tratar de aposentadoria em que se exija a média aritmética nos termos da Lei Federal n. 10.887/2004;
6. Planilha constando o cálculo da média aritmética simples das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações de contribuição nos termos da Lei Federal n. 10.887/2004;
7. Documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou outro documento público constando a discriminação das remunerações de contribuição por competência.

1.4. QUAIS SÃO OS DOCUMENTOS QUE DEVEM SER ENCAMINHADOS AO TRIBUNAL RELATIVOS À ADMISSÃO DE PESSOAL?

Em relação à formalização do processo de admissão de servidores, segundo o Anexo VI da IN-11/2011, temos a divisão entre documentos relativos ao ato da admissão, nomeação ou concurso; bem como os documentos relativos aos dados funcionais e pessoais; além do parecer emitido pelo controle interno sobre a regularidade do processo de admissão.

Os documentos relativos ao ato da admissão, nomeação ou concurso são:

1. Número do edital;
2. Comprovação da homologação do resultado final do concurso;
3. Comprovante de publicidade do edital de concurso e do rol de aprovados;
4. Ato de admissão;
5. Data de publicação do ato de nomeação, conforme legislação pertinente;
6. Existência de cargo/emprego criado por lei;
7. Regime jurídico;
8. Laudo de inspeção de saúde, procedida por órgão médico oficial, salvo quando se tratar de servidor público em efetivo exercício;
9. Termo de posse;
10. Lei autorizativa para contratação e justificativa da necessidade temporária, quando for o caso.

Os documentos relativos aos dados funcionais e pessoais são:

1. 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;
2. Prova de cumprimento dos demais requisitos exigidos no edital de concurso público;
 3. Informação concernente aos dados pessoais como: nome, sexo, CPF, número do registro ou matrícula, cargo/emprego/função, classe, nível, padrão e referência de vencimento, lotação, data do efetivo exercício e número do PIS/PASEP, se houver;
 4. Fotocópia do registro do contrato na carteira profissional, quando se tratar de pessoal celetista;
 5. Declaração de não-acumulação ilegal de cargo, função, emprego ou percepção de proventos, fornecida pelo candidato;
 6. 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;
 7. Declaração de não ter sofrido, no exercício de função pública, penalidades disciplinares, conforme legislação aplicável;
 8. Endereço;
 9. Declaração de bens.

1.5. QUAIS AS INFORMAÇÕES QUE DEVEM CONTER NO EDITAL DO CONCURSO PÚBLICO?

O Anexo VII da IN-11/2011 especifica que o edital de concurso público deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

1. Objetivo do concurso;
2. Indicação do cargo ou emprego, com a respectiva especificação, área de atividade ou especialidade;
3. Regime jurídico a que será submetido o servidor;
4. Carga horária de trabalho;
5. Indicação do local e órgão de lotação dos aprovados;
6. Vencimento ou salário;
7. Vantagens financeiras previstas para o cargo/emprego (por exemplo: vale-transporte, vale-refeição, vale-alimentação, gratificações);
8. Descrição sumária das atribuições do cargo ou emprego;
9. Quantidade de vagas;
10. Período, horário e local de inscrição;
11. Valor da taxa de inscrição, se houver;
12. Requisitos ou exigências para inscrição no concurso e investidura no cargo ou emprego (exemplos: idade mínima ou máxima, diploma de ensino superior para candidatos a cargo ou emprego de nível superior, diploma ou outros requisitos previstos em lei, tais como carteira de motorista na categoria própria para cargos ou funções que requeiram condução

- de veículos ou máquinas, investigação social ou psicotécnico para cargos que exijam adequado padrão de comportamento, de acordo com a legislação aplicável);
13. Menção de que os documentos comprobatórios dos requisitos para investidura no cargo devem ser apresentados no momento da posse;
 14. Tipo e número de provas, disciplinas e conteúdo programático;
 15. Menção quanto à natureza do concurso (se de provas ou de provas e títulos, conforme previsão do art. 37, II, da CF);
 16. Critérios de avaliação, de classificação e de desempate (a exemplo dos critérios de desempate estabelecidos pelo art. 27, § único do Estatuto do Idoso - Lei Federal nº 10.741/2003);
 17. Data, horário e local de realização das provas ou instrução sobre sua posterior divulgação por meio de edital ou aviso;
 18. Instruções sobre as provas e sobre a apresentação de recursos (exemplo: permissão para o uso ou não, nas provas, de calculadora, indicação do prazo e da forma de apresentação de recurso e da autoridade para quem deve ser apresentado);
 19. Definição de prazos para cumprimento de exigências, quando for o caso;
 20. Prazo de validade do concurso (segundo o art. 37, III, da CF, o prazo de validade do concurso é de até 2 (dois) anos, prorrogável, apenas uma vez, por igual período. O prazo de prorrogação deve ser igual ao prazo inicial);
 21. Normas legais e regulamentares que dão suporte ao edital normativo do concurso;
 22. Reserva de vagas para portadores de deficiência em obediência ao inciso VIII do art. 37 da Constituição Federal;
 23. Identificação do órgão ou entidade público que promove o concurso público;
 24. Nome da instituição contratada para realizar o concurso, quando o órgão ou entidade promotor não executar diretamente o certame;
 25. Havendo previsão de dispensa de pagamento da taxa de inscrição para doadores, deverá ser mencionado o dispositivo legal que autoriza dispensa de pagamento de inscrição e quais condições;
 26. Informar se existe previsão de curso de formação profissional para os candidatos, mencionando a forma de realização deste curso, conforme legislação específica.

Ressalta-se que o edital deve ser publicado no Diário Oficial e em jornal de circulação local (princípio da publicidade, art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como deve ser disponibilizado integralmente no *site* oficial do órgão ou da entidade promotora do concurso (princípio da publicidade, art. 37, *caput*, da Constituição Federal), se houver.

2. REMUNERAÇÃO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (TETO REMUNERATÓRIO)

2.1. O QUE É E COMO EVOLUÍRAM AS NORMAS RELATIVAS AO TETO REMUNERATÓRIO?

Teto remuneratório é o limite máximo da remuneração dos servidores públicos previsto no artigo 37, inciso XI, da CRFB/88.

Tal dispositivo, em sua redação original, dirigia-se exclusivamente aos servidores públicos. Estavam excluídos os magistrados, Procuradores da República, Senadores, Deputados Federais, Ministros dos Tribunais Superiores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, etc.

Art. 37 CF/88 (redação original)

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos **servidores públicos**, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por **membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal** e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito. (grifo nosso)

A Emenda Constitucional nº 19/1998 criou o subsídio e, a partir dela, foram incluídos na regra do teto remuneratório os membros de poderes e os agentes políticos.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.** (grifo nosso)

Toda espécie de remuneração pecuniária passou a ter um teto único: o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A remuneração dos Ministros do STF tornou-se o paradigma para a fixação do teto constitucional. Segundo o STF, as normas do artigo 37, XI e 39, § 4º, da Constituição, não são auto-aplicáveis, ou seja, necessitam de lei infraconstitucional regulamentado-as.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 cria o subteto.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do **Prefeito**, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do **Governador** no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos **Deputados** Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos **Desembargadores** do Tribunal de Justiça, limitado a **noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento** do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Com a Emenda Constitucional nº 47/2005 volta a possibilidade de adoção de teto único.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como **limite único**, o subsídio mensal dos **Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça**, limitado a **noventa inteiros e vinte e cinco centésimos** por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Desta feita, o Supremo Tribunal Federal confirmou as seguintes premissas com relação ao teto:

a) **teto geral**: nenhum servidor público no Brasil poderá ter remuneração que exceda o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF;

b) **tetos específicos**: cada ente da federação segue regras específicas sobre o teto:

- **União**: há apenas o teto geral do subsídio de ministro do STF;
- **Estados e DF**: há tetos especiais para cada poder:
 - Poder Executivo: o subsídio mensal do Governador;
 - Poder Legislativo: o subsídio dos deputados estaduais ou distritais;
 - Poder Judiciário, MP, Procuradores e Defensores Públicos: o subsídio dos Desembargadores.
- **Municípios**: o teto é o subsídio do Prefeito.

2.2. QUANDO CONSTATADA A EXISTÊNCIA DE SERVIDORES RECEBENDO ACIMA DO TETO O QUE DEVE SER FEITO?

Segundo a regra contida no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição, serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”.

Tal regra é repetida no Prejulgado do TCE/SC nº 1665, ao dispor que “as remunerações superiores ao teto remuneratório, que porventura estejam sendo recebidas por agentes públicos, deverão ser adequadas ao limite estabelecido, não se podendo cogitar de direito adquirido a recebimento de excedentes neste particular”.

Cumprir a regra do Prejulgado nº 2193, segundo o qual “o reajuste no subsídio do Prefeito implica automática majoração nos proventos dos servidores inativos que sofreram redução em virtude da aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, sendo que tal majoração fica limitada ao novo teto estabelecido em lei”.

2.3. EXISTE ALGUMA EXCEÇÃO À REGRA DO LIMITE CONSTITUCIONAL ACEITA PELO TCE/SC?

Sim, há uma excepcionalidade aceita quando não comparecerem interessados para participar de concurso público para o cargo de médico devido à remuneração estar limitada ao teto municipal (salário do Prefeito), ocasionando a impossibilidade de contratação destes profissionais para atuarem na Estratégia Saúde da Família, conforme se observa do Prejulgado nº 1083, item 3.8 e 3.9.

3.8. Na fixação da remuneração do médico integrante da equipe de saúde da Estratégia Saúde da Família, deve-se observar, em regra, o disposto no art. 37, XI, Constituição Federal, segundo o qual a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos nos Municípios não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Prefeito Municipal.

3.9. A saúde é direito social (art. 6º, CF), dever do Estado (art. 196, CF) e princípio constitucional (art. 34, VII, CF). Dessarte, em casos concretos, nos quais ocorra conflito entre princípios constitucionais, é admissível, pela doutrina e jurisprudência, a solução da controvérsia utilizando-se a técnica da ponderação de princípios. Assim, no eventual e concreto conflito entre os princípios da saúde e da moralidade administrativa decorrente da admissão ou contratação de médico para atuar na Estratégia Saúde da Família - ESF (Portaria do Ministério da Saúde n. 2.488/GM, de 21/10/2011), **comprovada a**

impossibilidade de observar-se na fixação da remuneração do médico o limite constante do art. 37, XI, CF, através da demonstração de que foi lançado edital de concurso público, com ampla divulgação, sem que acoressem candidatos, é possível adotar-se a ponderação dos princípios aliada a interpretação restritiva como solução do conflito, de forma a assegurar a dignidade da pessoa humana - fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF).²

2.4. QUAL É O TETO REMUNERATÓRIO DOS PROCURADORES E ADVOGADOS AUTÁRQUICOS MUNICIPAIS?

Por se tratarem de funções essenciais à justiça, conforme delimitação constitucional, estão eles atrelados ao teto do Poder Judiciário, conforme se depreende do item, 4 Prejulgado nº 1665:

4. Em conformidade com a parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, o teto remuneratório dos procuradores e advogados autárquicos municipais é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.³

Sobre o tema, importante colacionar a regra contida no Prejulgado nº 2135, que disciplina a questão da observância do teto, inclusive quando se tratar de recebimento de honorários de sucumbência de tais profissionais:

1. A determinação de não aplicação do capítulo V, Título I, da Lei n. 8.906/94 à Administração Pública não afasta a possibilidade de pagamento de honorários de sucumbência aos procuradores públicos, apenas exclui dos direitos inerentes aos procuradores públicos aqueles concedidos aos causídicos que atuam de maneira contratada, uma vez que os advogados públicos se encontram submetidos também ao regime jurídico próprio.

Registra-se, neste ponto, que tramita no Supremo Tribunal Federal, aguardando julgamento, a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 3396, interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, requerendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei n. 9.527/97.

2. Os honorários advocatícios de sucumbência, quando vencedor o Município, constituem patrimônio público, que no âmbito de sua competência pode optar em concedê-los ou não aos procuradores ou consultores jurídicos integrantes da Procuradoria, por critérios absolutamente objetivos, através de lei disciplinando a matéria.

Em razão da natureza pública a receita de honorários de sucumbência deve se submeter às normas gerais de Direito Financeiro, ou seja, à Lei n. 4.320/64, à Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e à Portaria Conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Finanças e Orçamento (SOF) n. 02, de 06/08/2009.

3. O pagamento dos honorários de sucumbência aos advogados públicos municipais deve, irrefutavelmente, respeitar o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, por não ser uma vantagem pessoal, mas sim uma vantagem concedida a toda categoria funcional.⁴

2.5. Como fica o teto sobre a acumulação lícita de cargos, empregos e função?

Até 2016 deveria ser computada a soma dos estímulos atribuídos aos agentes públicos. Porém, em 27/04/2017, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, nos casos de servidores que ocupam dois cargos públicos, o teto remuneratório deve ser incidido sobre cada um dos vínculos e não sobre o somatório dos ganhos do agente público.

2 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1083. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1083> Acesso em: 04 Jun. 2018.

3 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1665. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1665> Acesso em: 04 Jun. 2018.

4 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 2135. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2135> Acesso em: 04 Jun. 2018.

Dessa forma, a Corte autorizou que o teto seja somado para cada uma das remunerações de R\$ 33.763,00 (total até R\$ 67.526,00).

3. NEPOTISMO

3.1. QUANDO SE CONFIGURA A PRÁTICA DO NEPOTISMO?

Segundo a Súmula Vinculante nº 13, do STF:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.⁵

3.2. CABE RECLAMAÇÃO AO STF PARA EXAME DE NEPOTISMO NA NOMEAÇÃO DE CARGOS POLÍTICOS?

O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado pela inadmissibilidade de reclamação constitucional referente ao exame de nepotismo na nomeação de cargos políticos, conforme se extrai do seguinte julgado:

A desconstituição de ato de nomeação para cargos políticos com fundamento na vedação da prática de nepotismo deve ser tomada no caso concreto, perante autoridade competente para proceder à análise das circunstâncias fáticas referentes à aptidão técnica do agente político, com a instauração do devido processo legal e a observância dos postulados da ampla defesa e do contraditório, o que é inviável na via da reclamationária, sob pena de se subverter a natureza estrita da competência originária do STF - a qual está fixada, em *numerus clausus*, no rol do art. 102, inciso I, da Constituição Federal (vide Pet nº 1.738/MG-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 1º/9/99), exigindo-se, para conhecimento da reclamação, a aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo do paradigma.⁶

3.3. COMO FICA A QUESTÃO DO NEPOTISMO EM RELAÇÃO À NOMEAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS?

Segundo entendimento pacificado na jurisprudência do STF, por terem os cargos políticos um *munus* governamental decorrente diretamente da Constituição da República Federativa do Brasil, seus ocupantes não se enquadram na classificação de agentes administrativos e, por isso, o mero vínculo de parentesco não serve para a configuração do nepotismo, devendo ser analisado, caso a caso, se houve troca de favores para fins de enquadramento na Súmula Vinculante nº 13.

1. A jurisprudência do STF preconiza que, ressalvada situação de fraude à lei, a nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política não desrespeita o conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante 13.⁷

Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um *munus* governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos. 2. Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual 'troca de favores' ou fraude a lei. 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13.**

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 27944 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli**, Segunda Turma, julgamento em 7.11.2017, DJe de 17.11.2017.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki**, Segunda Turma, julgamento em 10.2.2015, DJe de 2.3.2015

parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciada na Súmula Vinculante nº 13.⁸

Estou convencido de que, em linha de princípio, a restrição sumular não se aplica à nomeação para cargos políticos. Ressalvarei apenas as situações de inequívoca falta de razoabilidade, por ausência manifesta de qualificação técnica ou de idoneidade moral.⁹

Ementa: (...) 1. Impossibilidade de submissão do reclamante, Secretário Estadual de Transporte, agente político, às hipóteses expressamente elencadas na Súmula Vinculante nº 13, por se tratar de cargo de natureza política.¹⁰

Tal interpretação é complementada pelo item 6 do Prejulgado nº 2072, no qual está disposto que somente irá configurar a prática do nepotismo quando existir subordinação hierárquica ou influência da autoridade na nomeação, ou quando realizada visando a troca de favores ou fraude à lei.

6. A nomeação de servidor efetivo municipal parente de Secretário Municipal para exercer cargo em comissão ou função de confiança, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, além da qualificação profissional do servidor, configurará a prática de nepotismo quando existir subordinação hierárquica ou influência da autoridade na nomeação, ou quando realizada visando à “troca de favores” ou “fraude à lei”.¹¹

3.4. CONFIGURA NEPOTISMO A RELAÇÃO DE PARENTESCO DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO SEM CARGO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO COM SERVIDOR COMISSIONADO NO MESMO ÓRGÃO?

O posicionamento do STF sobre a questão é no sentido de não configurar o nepotismo quando não for possível aferir a existência sobre a autoridade nomeante de qualquer influência do servidor efetivo com quem o nomeado possui vínculo de parentesco.

Considerada a amplitude e a complexidade da estrutura administrativa dos diversos órgãos do Poder Judiciário no tocante à gestão de seus servidores (efetivos ou não), entendo que não configura nepotismo a nomeação de pessoa sem vínculo efetivo com o órgão para cargo de direção, chefia ou assessoramento sem que se questione a existência de qualquer influência do servidor efetivo com quem o nomeado é casado, mantém relação estável ou possui relação de parentesco sobre a autoridade nomeante, seja para fins de se alcançarem interesses pessoais do servidor efetivo (devido a relações de amizade, subordinação ou mudança de localidade, por exemplo) ou da autoridade nomeante (mediante troca de favores), sob pena de afrontar um dos princípios que a própria Resolução CNJ nº 7/05 e a Súmula Vinculante nº 13 pretenderam resguardar, qual seja, o princípio constitucional da impessoalidade. (MS 28485, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 11.11.2014, DJe de 4.12.2014)¹²

3.5. COMO ESTÁ A DISCUSSÃO SOBRE A NECESSIDADE DE DEMONSTRAR A CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DO NEPOTISMO?

Segundo o Supremo, proibir o acesso a cargo tão somente em razão da existência de relação de parentesco seria negar o princípio da impessoalidade. Nesse sentido, a configuração da incompatibilidade

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli**, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014.

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 17627 MC, Relator Ministro Roberto Barroso**, Decisão Monocrática, julgamento em 8.5.2014, DJe de 15.5.2014.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 6650 MC-AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, julgamento em 16.10.2008, DJe de 21.11.2008.

11 SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 2072. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2072>** Acesso em: 04 Jun. 2018.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 28485, Relator Ministro Dias Toffoli**, Primeira Turma, julgamento em 11.11.2014, DJe de 4.12.2014

resultante da prática do nepotismo não decorre diretamente da existência de relação de parentesco, mas da presunção de que a escolha tenha sido direcionada ao parente de alguém com potencial de interferir no processo de seleção.

A incompatibilidade da prática enunciada na Súmula Vinculante nº 13 com o art. 37, caput, da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre a pessoa designada e o agente político ou servidor público ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, mas da presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionada a pessoa com relação de parentesco com alguém que tenha potencial de interferir no processo de seleção. Isso porque vedar o acesso de qualquer cidadão a cargo público tão somente em razão da existência de relação de parentesco com servidor público que não tenha competência para o selecionar ou o nomear para o cargo de chefia, direção ou assessoramento pleiteado, ou que não exerça ascendência hierárquica sobre aquele que possua essa competência é, em alguma medida, negar um dos princípios constitucionais a que se pretendeu conferir efetividade com a edição da Súmula Vinculante nº 13, qual seja, o princípio da impessoalidade. Assim, concluo que a vedação do nepotismo consubstanciada no enunciado vinculante indicado como paradigma de confronto nesta reclamação tem o condão de resguardar a isenção do processo de escolha para provimento de cargo ou função pública de livre nomeação e exoneração.¹³

3.6. A SÚMULA VINCULANTE 13 ESGOTOU TODAS AS POSSIBILIDADES DE NEPOTISMO?

Não. Apesar da edição da Súmula Vinculante nº 13, prepondera no Supremo o entendimento de que a restrição em relação ao nepotismo decorre diretamente do *caput* do artigo 37 da Constituição. Portanto, independeria de qualquer norma regulamentar sobre o tema.

O Guardião da Constituição não teve como objetivo esgotar todas as possibilidades para a configuração do nepotismo, até mesmo porque não caberia em uma verbetização resumida tal intento. Tal diretriz se extrai dos seguintes julgados:

Ao editar a Súmula Vinculante nº 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de entes da Federação (União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, caput, da CF/88.¹⁴

A redação do enunciado da Súmula Vinculante nº 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema.¹⁵

3.7 PODERIA UMA LEI ESTADUAL OU MUNICIPAL PREVER HIPÓTESES DE EXCEÇÃO À CONFIGURAÇÃO DO NEPOTISMO?

Como já afirmado anteriormente, prepondera no Supremo o entendimento segundo o qual a vedação ao nepotismo decorre diretamente do *caput* do artigo 37 da Constituição. Desta forma, lei criando

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 19529 AgR**, Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 15.3.2016, DJe de 18.4.2016.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 31697**, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 11.3.2014, DJe de 2.4.2014.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 15451**, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 27.2.2014, DJe de 3.4.2014.

exceções ao nepotismo, além de subverter o intuito moralizador da norma, ofenderia irremediavelmente a Constituição Federal.

A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual nº 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a Constituição Federal.¹⁶

3.8. E SE UMA LEI MUNICIPAL PREVIR A VEDAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE PARENTES COM O MUNICÍPIO?

A Lei (Nacional) nº 8.666/93, norma geral que regulamenta a contratação com a administração pública, não trouxe restrição expressa para a contratação de parentes dos administradores.

Na verificação de ausência de regra geral da União para este assunto, incumbe aos Estados e Municípios elaborarem regras de acordo com as peculiaridades locais, conforme estabelecido no artigo 24, §1º, da CRFB/88.

Segundo o Supremo, é louvável a iniciativa municipal de prever em sua Lei Orgânica normas específicas disciplinando a questão, vez que tal situação está vinculada com o princípio da moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal.

É certo que o referido art. 9º [da Lei 8.666/1993] não estabeleceu, expressamente, restrição à contratação com parentes dos administradores, razão por que há doutrinadores que sustentam, com fundamento no princípio da legalidade, que não se pode impedir a participação de parentes nos procedimentos licitatórios, se estiverem presentes os demais pressupostos legais, em particular a existência de vários interessados em disputar o certame (v.g. BULOS, Uadi Lammêgo. Licitação em caso de parentesco. In: BLC: Boletim de licitação e contratos, v. 22, n. 3, p. 216-232, mar. 2009). Não obstante, entendo que, em face da ausência de regra geral para este assunto, o que significa dizer que não há vedação ou permissão acerca do impedimento à participação em licitações em decorrência de parentesco, abre-se campo para a liberdade de atuação dos demais entes da federação, a fim de que eles legislem de acordo com suas particularidades locais (no caso dos municípios, com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal), até que sobrevenha norma geral sobre o tema. E dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de questão das mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal.¹⁷

3.9. CONFIGURA NEPOTISMO A RELAÇÃO DE PARENTESCO ENTRE SERVIDORES CONCURSADOS OCUPANTES DE CARGO EFETIVO?

Os servidores aprovados em concurso público para cargos efetivos, bem como aqueles aprovados em processo seletivo para contratações temporárias, não estão configurados na hipótese de nepotismo.

Somente os cargos em comissão, as funções gratificadas e os cargos de direção e assessoramento é que podem estar sujeitos à norma anti-nepotismo.

Evidentemente que se devem retirar da incidência da norma [é vedado ao servidor público servir sob a direção imediata de cônjuge ou parente até segundo grau civil] os servidores admitidos mediante concurso público, ocupantes de cargo de provimento efetivo. A norma anti-nepotismo deve incidir sobre cargos de provimento em comissão, as funções gratificadas e os cargos de direção e assessoramento. Esse quadro, julgo procedente, em

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3745, Relator Ministro Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, julgamento em 15.5.2013, DJe de 1.8.2013.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 423560, Relator Ministro Joaquim Barbosa**, Segunda Turma, julgamento em 29.5.2012, DJe de 19.6.2012.

parte, a ação direta para emprestar interpretação conforme à Constituição para declarar constitucional o inciso VI, do art. 32, da Constituição do Estado do Espírito Santo, somente quando incida sobre os cargos de provimento em comissão, função gratificada, cargos de direção e assessoramento: é o meu voto.¹⁸

Também não configura nepotismo a nomeação para o exercício de função de confiança quando ambos forem servidores públicos efetivos, salvo se restar caracterizada a relação de hierarquia e subordinação entre tais servidores, conforme prescrito no Prejulgado nº 2072:

1. As nomeações para cargo de provimento efetivo ou emprego público, mediante prévia aprovação em concurso público, e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, desde que precedida de regular processo seletivo simplificado, não se enquadram nas hipóteses de nepotismo.
2. Somente cargos em comissão ou funções de confiança, os quais não exigem concurso público para o seu provimento, sendo de livre nomeação da autoridade administrativa, podem ser objeto de nepotismo.
3. A Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal proíbe a prática do nepotismo nos Poderes, vedando não apenas o nepotismo direto, mas também o indireto, traduzido nas nomeações cruzadas ou recíprocas.
4. Nos termos da Resolução n. 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça, não se configura a prática de nepotismo a nomeação para ocupar cargo comissionado ou função de confiança, quando ambos forem servidores públicos efetivos, salvo se restar caracterizada a relação de hierarquia e subordinação entre tais servidores.¹⁹

3.10. O TRIBUNAL DE CONTAS TEM COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE DO NEPOTISMO CRUZADO?

Dentre as competências dos Tribunais de Contas está a análise, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal na administração pública. Porém, excepciona-se da competência constitucional a análise de admissão de cargos em comissão, conforme regra constante do inciso III do artigo 71 da CRFB/88.

Em precedente do STF, em que se questionava a competência do TCU para análise de admissão de servidora em comissão, restou firmado o entendimento de que quando se trata de nepotismo cruzado, o TCU tem competência para verificar a legalidade da nomeação, tendo em vista a prática de ato administrativo em contrariedade aos princípios da moralidade.

Preliminarmente, Sr. Presidente, seguindo a linha inicialmente desenvolvida pelo ilustre membro do Ministério Público Federal em seu parecer, entendo que o Tribunal de Contas da União é competente para apurar a suposta ilegalidade na nomeação da Sra. Danielle Monjardim Calazans para o cargo de assessora do autor do mandamus. (...) In casu, não estamos diante de ‘apreciação para fins de registro’ de nomeação para cargo em comissão, mas sim de suposta prática de ato administrativo em contrariedade aos princípios da legalidade e da moralidade, consistente na nomeação concomitante da assessora do impetrante, que seria nora de um magistrado que, por sua vez, teria nomeado a esposa do impetrante como sua assessora. Em outras palavras, teria havido, supostamente, uma ‘troca de favores’, comumente denominada ‘nepotismo cruzado’ objetivando a burla da vedação legal de nomeação de parentes para cargos públicos. Vê-se, portanto, que a atuação da Corte de Contas na verificação da legalidade do ato praticado pelo impetrante encontra fundamento nos artigos 71, VIII e IX da Constituição c/c artigos 1º, § 1º, e 41, caput, e 43, II e parágrafo único da Lei 8.443/1992.²⁰

3.11. Qual é o posicionamento do TCE/SC em relação à nomeação de parentes de vereador pelo Poder

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 524, Voto do Ministro Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, julgamento em 20.5.2015, DJe de 3.8.2015.

19 SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 2072**. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2072> Acesso em: 04 Jun. 2018.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24020, Relator Ministro Joaquim Barbosa**, Segunda Turma, julgamento em 6.3.2012, DJe de 13.6.2012.

Executivo municipal?

O posicionamento do TCE/SC está em consonância com os precedentes do STF, notadamente no tocante à questão da necessidade de verificação da afetação ao princípio da moralidade e impessoalidade, quando objetivar a troca de favores ou fraude à lei, bem como quando não for observada a compatibilidade do grau de escolaridade e a complexidade do cargo a ser exercido. Este é o entendimento firmado no item 5 prejulgado nº 2072:

5. A nomeação de parentes de vereador pelo Poder Executivo para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança poderá caracterizar afronta ao princípio da impessoalidade e da moralidade pública (art. 37 da CF) sempre que objetivar a troca de favores ou fraude à lei, e quando não for observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão a ser exercido, além da qualificação profissional do servidor.²¹

4. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

4.1. A AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO É OBRIGATÓRIA?

O estágio probatório é condição *sine qua non* para a estabilidade do servidor público, conforme art. 41 da Constituição Federal:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é **obrigatória a avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (grifo nosso)

Não se trata simplesmente de um intervalo de tempo, findado o qual, será atingida a estabilidade. Trata-se, sim, de período de adaptação em que o servidor será declarado apto ou inapto a exercer o cargo.

E como saber se o ocupante do cargo é compatível com o exercido do mesmo? Somente com a realização de avaliações periódicas que demonstrem a situação do servidor do exercício das respectivas atividades. O monitoramento deve ser constante, pois, do contrário, não se terá a evolução do servidor no decorrer dos três anos.

O estágio probatório, em primeiro lugar, diz respeito ao momento inicial da relação jurídica funcional. Somente é possível caracterizá-lo conferindo a sua repercussão no vínculo jurídico que une o servidor ao Estado e confrontando as situações que encerra com as situações jurídicas que o desenvolvimento da relação funcional propicia. Essa repercussão é o verdadeiro centro da reflexão, o objeto a analisar, não o fato do transcurso do tempo.²²

A seguir, um exemplo de aplicação de multa e determinação feita pelo TCE/SC, quando detectada a ausência da avaliação no período de estágio probatório:

[...]

6.2. Aplicar aos Responsáveis abaixo discriminados, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 c/e o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovarem ao Tribunal o recolhimento ao Tesouro do Estado das multas cominadas, sem o que, fica

21 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1665. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2072> Acesso em: 04 Jun. 2018.

22 MODESTO, Paulo. Estágio probatório: questões controversas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7087>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos artigos 43, II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000:

[...]

6.2.1.2. R\$ 500,00 (quinhentos reais), pela ausência de avaliação periódica de desempenho dos servidores que se encontram em estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade, contrariando o disposto nos arts. 41, caput e §4º da Constituição Federal, 24 da Lei (municipal) n. 991/2000 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) e 11 e 12 da Lei Complementar (municipal) n. 43/2006 (item 2.4. do Relatório DAP);

[...]

6.3. Determinar à mesa da Câmara Municipal de Palhoça, na pessoa de seu Presidente, que:

[...]

6.3.4. realize as avaliações periódicas de desempenho dos servidores durante o período do estágio probatório, a fim de aferir os requisitos necessários ao desempenho do cargo, tais como o interesse no serviço, disciplina, assiduidade e responsabilidade (item 3.1.3. da Conclusão do Relatório DAP);

[...] ²³

No caso de omissão por parte da administração pública, o servidor não poderá ser penalizado, já que não é responsável pela realização da avaliação. Assim, transcorrendo o triênio sem avaliação, o servidor será automaticamente considerado estável. Este entendimento pode ser observado no item 5 do Prejulgado nº 1732:

[...] 5. Caso a Administração Pública não realize inquérito ou as formalidades legais da apuração da capacidade funcional durante o estágio probatório (Súmula 21 do STF), muito menos cumpra a obrigação contida no § 4º do art. 41 da Constituição Federal, até o término dos três anos de efetivo exercício, nasce para o servidor o direito à estabilidade no serviço público. [...] ²⁴

4.2. QUAL A DIFERENÇA ENTRE ESTABILIDADE, EFETIVIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO?

A efetividade se dá com o provimento no cargo público para o qual se prestou concurso. A estabilidade ocorrerá três anos após a posse no cargo público, se o servidor efetivo for aprovado no estágio probatório. A estabilidade ocorre em relação ao serviço público, enquanto o estágio probatório diz respeito especificamente ao cargo público. O Prejulgado nº 1650 aborda a diferença entre estabilidade e estágio probatório.

Estabilidade e estágio probatório são institutos distintos. O prazo de aquisição de estabilidade no serviço público não resta vinculado ao prazo do estágio probatório, que poderá, conforme o Estatuto dos Servidores Públicos, ser inferior a 3 (três) anos. A avaliação final de desempenho, definida no art. 41, § 4º, da Constituição Federal, realizada por comissão especial para fins de estabilidade, não se confunde com as avaliações periódicas para aferir a capacidade e aptidão para o exercício do cargo durante o estágio probatório. Caso a Administração Pública não realize inquérito ou as formalidades legais de apuração da capacidade funcional durante o estágio probatório (Súmula 21 do STF), muito menos cumpra a obrigação contida no § 4º do art. 41 da Constituição Federal até o término dos três anos de efetivo exercício, nasce para o servidor o direito à estabilidade no serviço público. [...] ²⁵

4.3. É OBRIGATÓRIA A CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO?

Sim, conforme determina o texto da Constituição Federal: “como condição para a aquisição

²³ Processo RLA 10/00655110, Acórdão 0688/2012, decisão exarada na sessão do Tribunal Pleno de 09/07/2012, publicação em 23/07/2012.

²⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1732. Disponível em: < http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1732> Acesso em: 11 jun. 2018.

²⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1650. Disponível em: < http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1650> Acesso em: 11 jun. 2018.

da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por **comissão instituída para essa finalidade**” (grifo nosso). Nesse sentido, deve ser constituída especificamente para esse fim.

A comissão será preferencialmente constituída por três servidores estáveis.

4.4. PERÍODOS DE AFASTAMENTOS DO CARGO SÃO COMPUTADOS PARA FINS DE ESTÁGIO PROBATÓRIO?

O servidor deve ser avaliado no cargo para o qual prestou concurso, no intuito de apurar se está apto a exercer as respectivas funções. Assim, quando houver afastamento destas funções, não haverá cômputo desse período para o estágio probatório.

Fere a lógica constitucional submeter ao estágio probatório servidor fora do exercício do cargo para o qual foi aprovado em concurso. A exceção é quando as atividades desempenhadas guardam similitude com as funções do cargo de provimento efetivo. Por exemplo, o exercício de cargo comissionado com funções semelhantes àquelas do cargo efetivo. Nesse sentido, é o texto do Prejulgado nº 2022:

1. Se o cargo (em comissão ou eletivo) para o qual o servidor foi nomeado tiver similaridade com as funções do cargo efetivo, a avaliação do servidor em estágio probatório deve ser feita normalmente pela Administração e o servidor tem direito à aposentadoria voluntária, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no inciso III do §1º do art. 40 da Constituição Federal.

2. Se o cargo (em comissão ou eletivo) para o qual o servidor foi nomeado não tiver similaridade com as funções do cargo efetivo, o servidor que não completou o estágio probatório não tem direito à aposentadoria voluntária no cargo efetivo, tendo em vista que o estágio probatório é a etapa final do processo seletivo para aperfeiçoamento da titularidade do cargo público.²⁶

Descanso semanal remunerado, feriados e férias são afastamentos próprios do trabalho normal e, portanto, são computados no período de avaliação.

Todavia, eventos específicos de cada servidor são considerados afastamentos não computáveis no estágio probatório, tais como, licenças para tratamento de saúde, licenças maternidade ou paternidade e licenças-prêmio.

5. AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

5.1. A QUEM SE APLICA O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)?

Aos servidores da Administração Direta e Indireta, incluindo-se os servidores em estágio probatório, os empregados públicos e os ocupantes de cargos comissionados.

5.2. QUAIS PRINCÍPIOS DEVEM SER OBSERVADOS NO PAD?

Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, razoável duração do processo, interesse público e eficiência. O Prejulgado nº 824 trata da matéria.

A averiguação pelo Tribunal de Contas de situação irregular no quadro de pessoal do Município de Imbituba, que redundou em decisão que apontou a necessidade de demissão de servidores, não conflita com a decisão e o acórdão da Justiça Trabalhista que determinará a reintegração dos servidores em seus cargos. A reintegração deve ser efetivada porque as demissões não se processaram de acordo com princípios que regem a administração pública e não oportunizaram o contraditório e a ampla defesa. Para que se efetive as demissões dos servidores não concursados e não estabilizados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, imperioso se faz o alcance

²⁶ SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 2022.** Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2022> Acesso em: 11 jun. 2018.

de todos os servidores que se encontrem nessa situação, a formalização de processos individuais nos quais se permita o contraditório e a ampla defesa e ainda, a expedição de portaria singular para cada ato de demissão.²⁷

5.3. A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA TEM OBRIGAÇÃO DE ABRIR PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR?

A autoridade que possuir conhecimento de irregularidade no serviço público tem obrigação de promover a apuração, conforme destacado no Prejulgado nº 1490.

1. Em face de decisão judicial que não se manifesta, no mérito, quanto à legalidade de ato administrativo, determinando apenas a anulação de ato sancionador em razão de vício formal quanto ao devido processo legal, cabe à autoridade administrativa instaurar o adequado processo administrativo, com vistas à anulação do ato aposentatório lesivo ao erário (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal), garantindo-se ao servidor a ampla defesa e o contraditório.
2. A autoridade administrativa que tenha conhecimento da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e que não adote os atos de gestão necessários à regularização estará sujeita às sanções definidas no art. 67 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte de Contas (Lei Complementar nº 202/2000), regulamentada pelo art. 107 e seguintes do Regimento Interno (Resolução nº TC-06/2001), além de outras previstas em lei.²⁸

5.4. QUAIS AS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR?

- Instauração, com publicação do ato que constituir a comissão.
- Instrução.
- Defesa.
- Relatório conclusivo.
- Julgamento.

5.5. EM QUAIS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DEVEM SER OPORTUNIZADOS O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA?

No contexto do processo administrativo disciplinar, o servidor terá direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa desde o início dos trabalhos da comissão. Terá direito a participar de todos os atos e a nomear um procurador. Toda prova será produzida com prévia notificação do servidor processado e do seu defensor. O acusado e o defensor têm o direito de estarem presentes e de interferir nos momentos próprios e na forma adequada. Vale conferir o disposto na Súmula Vinculante nº 5, do STF: “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

A fase instrutiva encerrar-se-á com relatório de Instrução, no qual serão resumidos os fatos apurados, as provas produzidas e a convicção da comissão disciplinar sobre as mesmas, a identificação do acusado e das transgressões legais. Neste momento, abrir-se-á prazo para defesa.

Após a apreciação da defesa, a comissão elaborará o relatório conclusivo e o processo será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem de temas selecionados em atos de pessoal – avaliação de desempenho no estágio probatório, concurso público, teto remuneratório, nepotismo e processo administrativo disciplinar – no

27 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 824. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=824> Acesso em: 11 jun. 2018.

28 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1490. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1490> Acesso em: 11 jun. 2018.

XVIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal objetivou levar, de forma sucinta e prática, aos jurisdicionados do TCE/SC, informações quanto a cada tópico.

O artigo trouxe entendimentos da doutrina, do Poder Judiciário e de Órgãos de Controle, como o TCE/SC, sobre cada assunto específico, buscando orientar o gestor público para o devido cumprimento da lei, sem a pretensão de esgotar as questões tratadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 27944 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli**, Segunda Turma, julgamento em 7.11.2017, DJe de 17.11.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 17627 MC, Relator Ministro Roberto Barroso**, Decisão Monocrática, julgamento em 8.5.2014, DJe de 15.5.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 6650 MC-AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, julgamento em 16.10.2008, DJe de 21.11.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 19529 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli**, Segunda Turma, julgamento em 15.3.2016, DJe de 18.4.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 31697, Relator Ministro Dias Toffoli**, Primeira Turma, julgamento em 11.3.2014, DJe de 2.4.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 15451, Relator Ministro Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, julgamento em 27.2.2014, DJe de 3.4.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3745, Relator Ministro Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, julgamento em 15.5.2013, DJe de 1.8.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 423560, Relator Ministro Joaquim Barbosa**, Segunda Turma, julgamento em 29.5.2012, DJe de 19.6.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 524, Voto do Ministro Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, julgamento em 20.5.2015, DJe de 3.8.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24020, Relator Ministro Joaquim Barbosa**, Segunda Turma, julgamento em 6.3.2012, DJe de 13.6.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 7590, Relator Ministro Dias Toffoli**, Primeira Turma, julgamento em 30.9.2014, DJe de 14.11.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 825682 AgR, Relator Ministro Teori Zavascki**, Segunda Turma, julgamento em 10.2.2015, DJe de 2.3.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 28485, Relator Ministro Dias Toffoli**, Primeira Turma, julgamento em 11.11.2014, DJe de 4.12.2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13.**

MODESTO, Paulo. **Estágio probatório: questões controversas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7087>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 2072.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 2135.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1083.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1665.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 2193.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1732.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1650.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 2022.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 824.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado nº 1490.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Instrução Normativa nº TC-11/2011.**

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo **RLA 10/00655110**, Acórdão 0688/2012, decisão exarada na sessão do Tribunal Pleno de 09/07/2012, publicação em 23/07/2012.



CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, CARGO EM COMISSÃO, DESVIO DE FUNÇÃO E CESSÃO DE SERVIDORES: ORIENTAÇÕES PARA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES

**Ana Paula Machado da Costa
Marcos Antônio Martins
Reinaldo Gomes Ferreira¹**

RESUMO

A matéria relativa a atos de pessoal é vasta. Porém, para o presente artigo, são eleitos como temas: a contratação temporária, os cargos em comissão, o desvio de função e a cessão de servidores. Tal escolha decorre da grande repercussão que esses institutos possuem no cenário das administrações municipais, demandando aos gestores públicos atenção redobrada e monitoramento contínuo, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades. O texto é apresentado sob a forma de perguntas e respostas, metodologia já empregada em outros Ciclos de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, promovidos pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Palavras-chave: Contratação temporária; Cargo em comissão; Desvio de função; Cessão de servidores; Tribunal de Contas.

¹ Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

A política de pessoal no serviço público não é tarefa fácil aos gestores, dada a vastidão e complexidade de temas que envolvem os atos de pessoal, cada qual com suas características e regras próprias.

No presente estudo são abordados alguns assuntos que possuem maior destaque no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, pertinentes ao ingresso e à movimentação de pessoal nos órgãos e entidades, tais como a contratação temporária, os cargos em comissão, o desvio de função e a cessão de servidores.

Objetiva-se demonstrar a importância, as características principais e a formalização dos procedimentos desses institutos no âmbito das administrações públicas municipais, cujos preceitos devem ser observados e fielmente seguidos pelos gestores, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades.

Nesse intento, apresenta-se, de início, o significado da contratação temporária por prazo determinado, seus pressupostos constitucionais e algumas características peculiares dessa forma de ingresso no serviço público, como o regime jurídico, a forma de recrutamento de pessoal e as principais restrições encontradas pelo Tribunal de Contas, no que se refere ao exercício do controle externo.

A seguir, aborda-se a questão do provimento dos cargos em comissão e seus atributos, bem como as restrições mais contumazes detectadas no âmbito das administrações em relação aos cargos comissionados. Na sequência, confere-se ênfase ao desvio ilegal de função, prática que deve ser veementemente combatida no cenário público.

Por fim, destaca-se o conceito de cessão de servidores, suas características predominantes, o ônus da responsabilidade do pagamento e do recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores cedidos, as condições para ceder servidores a fim de atender solicitação do Poder Judiciário, e os problemas mais comuns encontrados quando da adoção dessa forma de cedência de pessoal.

1. EM QUE CONSISTE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL E QUAIS SÃO SEUS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS?

Inicialmente, cumpre rememorar que o sistema constitucional vigente estabelece como premissa básica para a investidura em cargo ou emprego público a prévia aprovação em concurso público, conforme disposto no art. 37, II, da Constituição Federal² (BRASIL, 1988). Dentre as hipóteses de exceção a esse mandamento, destaca-se, neste tópico, a que permite a contratação de pessoal por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do referido dispositivo constitucional³ (BRASIL, 1988).

Em linhas gerais, pode-se conceituar a contratação temporária como uma das formas de ingresso de pessoal no serviço público, a qual prescinde de prévia aprovação em concurso, cujo escopo reside em suprir necessidade provisória, anômala ou emergencial, de cunho excepcional, que deve ser prontamente atendida, para não ser paralisado ou prejudicado o funcionamento da administração pública.

A respeito de sua finalidade, Mello (2014, p. 292) explicita que a admissão por prazo certo visa precipuamente o “suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns”.

De modo similar é a lição de Meirelles (2008, p. 419-420), no que concerne ao desiderato da contratação temporária de pessoal:

A contratação só pode ser no tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária e de excepcional interesse público. [...] Fora daí, tal

2 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 [...].

3 Art. 37. [...] IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude constitucional.

Nessa perspectiva, para que esse tipo de recrutamento excepcional de pessoal se legitime, nos termos da norma constitucional, é necessária a presença de todos os seus requisitos, quais sejam: a) lei local prevendo as hipóteses de contratação temporária; b) prazo determinado da contratação; c) necessidade temporária e; d) excepcionalidade do interesse público.

Uma vez não atendido qualquer dos pressupostos citados, resta vedada ao gestor público a adoção dessa modalidade de contratação, sob pena de violação à regra geral do concurso público, tornando o ato de admissão, conseqüentemente, passível de nulidade e a autoridade responsável sujeita às sanções legais, nos moldes do § 2º do artigo 37 da Lei Maior⁴ (BRASIL, 1988).

2. O QUE DEVE CONTER NA LEI LOCAL SOBRE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA?

Como é sabido, compete a cada ente federativo editar suas próprias leis⁵ que regularão as contratações por prazo determinado, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, cuja iniciativa repousa sobre o Chefe do Poder Executivo local.

Referidas normas devem estabelecer, de forma objetiva, as hipóteses e condições que evidenciem a situação de excepcional interesse público, não se admitindo previsões legais lacônicas, tampouco genéricas, as quais possam ensejar que os gestores locais tenham que editar, posteriormente, uma regulamentação específica para explicitar cada caso. A propósito do tema, o Supremo Tribunal Federal tem decidido pela inconstitucionalidade de leis que não especificam a contingência fática que evidencia a situação de emergência, transitoriedade e essencialidade⁶.

Nesse intento, podem ser inseridas na legislação local como hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, a título de exemplo, as seguintes situações: calamidade pública; combate a surtos endêmicos; ausência transitória de titular de cargo efetivo quando o afastamento possa implicar prejuízo ao bom andamento do serviço (como determinadas licenças e férias); vacância do cargo, criação ou ampliação do quadro de pessoal até que se regularize a situação com a realização de concurso público; demais casos de aumento transitório de demanda de pessoal, que não possam ser supridos pelos servidores atuais.

Vale lembrar que a necessidade da prestação do serviço é sempre temporária, mesmo que a atividade a ser desempenhada seja de natureza transitória ou permanente.

Além das hipóteses de incidência da admissão temporária, deve o diploma legal estipular o prazo máximo da contratação, se há possibilidade de prorrogação do contrato e de nova contratação com a mesma pessoa, ainda que para outra função, os direitos e deveres dos contratados, a vinculação previdenciária⁷, remuneração, carga horária, critérios de seleção, o número limite de admissões temporárias, os procedimentos administrativos para formalizar as contratações, dentre outros aspectos.

É justamente nesse contexto que reside a orientação contida em diversos julgados deste Tribunal de Contas, dos quais destacam-se os processos de consulta nºs CON 05/00865612, CON 06/00243800 e

4 Art. 37 – [...] § 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

5 No âmbito da União, a matéria é regida pela Lei (federal) nº 8.745/93 (BRASIL, 1993), a qual estabelece as hipóteses e situações que ensejam esse tipo de contratação de pessoal. Referida norma pode servir como um norte para a elaboração das leis dos demais entes federados.

6 DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LEI LOCAL. HIPÓTESES GENÉRICAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o entendimento proferido pelo Tribunal de origem está alinhado ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal n. RE 658.026-RG. 2. [...]. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL, 2018a)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX, da Lei 9.198/90 e Lei 10.827/97, do Estado do Pará. [...] III – A lei referida no inciso IX do art. 37 da C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes 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. (BRASIL, 2018b).

7 Obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social (INSS).

CON 07/00413340, originários dos Prejulgados nºs 1664, 1826, 1927 e 2003, respectivamente⁸.

3. OS CONTRATADOS TEMPORÁRIOS ESTÃO SUJEITOS A QUAL REGIME JURÍDICO?

Os agentes contratados por prazo determinado devem ser regidos por regime especial administrativo (misto), a ser instituído na lei de cada unidade federativa.

Nesse sentido, Meirelles (2008, p. 419) deixou assentado que “os contratados por prazo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna [...]”.

A orientação conferida por esta Corte de Contas no processo de consulta nº CON 06/00278514, relativo ao Prejulgado nº 1877 (SANTA CATARINA, 2018e), é elucidativa quanto a esse aspecto, não deixando margem de dúvida:

Não é correto os servidores contratados por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, serem regidos pelo estatuto dos servidores ou pela CLT, devendo a lei respectiva de cada ente da federação determinar (a exemplo do que ocorreu no âmbito da União, com a edição da Lei nº 8.745/93) o regime “especial” a que estarão submetidos esses servidores contratados por tempo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público.

A lei que estabelecer esse regime “especial” pode determinar que sejam aplicados alguns preceitos do estatuto do ente respectivo a esses servidores contratados por prazo determinado, desde que compatíveis com a natureza dessa contratação. [...]

Não deve ser utilizada nem a expressão “cargo de provimento efetivo” nem o termo “nomeia em emprego público”, pois não se trata, nesse caso, de cargo efetivo ou de emprego público, mas, sim, de contrato administrativo, para o desempenho de funções públicas sem cargo, sendo que a denominação correta desse servidor é simplesmente a de contratado.

Não deverá ser feito contrato de trabalho e nem ser editada portaria, devendo, sim, ser firmado contrato administrativo com as pessoas que desempenharão, por prazo determinado, as funções públicas necessárias ao atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público.

Conforme consignado acima, compete frisar que os servidores admitidos no serviço público sob esse fundamento não ocupam cargos ou empregos na estrutura organizacional da administração pública, mas tão-somente desempenham “função”, com o fito de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

4. QUAL A FORMA DE RECRUTAMENTO DOS AGENTES TEMPORÁRIOS?

O recrutamento de pessoal a ser contratado por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, via de regra, ocorre por meio de processo seletivo simplificado.

Esse processo de escolha, também denominado de “teste seletivo”, mais célere e singelo que o tradicional concurso público, deve ser normatizado no âmbito da administração por meio de edital, sujeito à ampla divulgação. Regra geral, o teste seletivo é realizado por meio de provas ou de provas e títulos, e em alguns casos, dependendo da peculiaridade da situação, e desde que devidamente justificada, pode ser efetuado somente por títulos.

Tal procedimento de seleção deve conter critérios objetivos, de modo a assegurar a prevalência

⁸ Os Prejulgados 1664 (SANTA CATARINA, 2018a), 1826 (SANTA CATARINA, 2018b), 1927 (SANTA CATARINA, 2018c) e 2003 (SANTA CATARINA, 2018d) encontram-se disponíveis para consulta no endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. <http://www.tce.sc.gov.br/decisoes>.

dos princípios constitucionais da igualdade, moralidade, razoabilidade e eficiência, viabilizando a ampla acessibilidade às funções públicas.

No que tange ao recrutamento de pessoal por meio de processo seletivo, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou por diversas vezes, podendo-se utilizar como orientação o Prejulgado nº 1927, relativo ao processo nº CON 07/00413340 (SANTA CATARINA, 2018c):

[...] Para contratação do pessoal por tempo determinado a Administração deve promover o recrutamento do pessoal mediante prévio processo seletivo público, simplificado, devidamente normatizado no âmbito da Administração e em conformidade com as disposições da lei local, através de edital ou instrumento similar que defina critérios objetivos para a seleção, e que contenha informações sobre as funções a serem preenchidas, a qualificação profissional exigida, a remuneração, o local de exercício, carga horária, prazo da contratação, prazo de validade da seleção e hipótese de sua prorrogação ou não, e outros, sujeito à ampla divulgação, garantindo prazo razoável para conhecimento e inscrição dos interessados, observada a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, bem como o limite de despesas com pessoal previsto pela LRF. [...]

A realização de processo seletivo constitui-se do meio próprio e regular para a habilitação de candidatos para contratação temporária no serviço público, tratando-se de ato vinculado para a Administração, razão pela qual é vedada a contratação de pessoas não-inscritas ou que tiveram sua inscrição indeferida.

Cumpra ressaltar que o teste seletivo pode ser dispensado em alguns casos singulares, como são as contratações para atender situações de calamidade pública, porém, tal fato não dispensa a exigência de habilitação para o exercício das funções públicas.

Importante consignar que a dispensa do teste seletivo se justifica nos casos em que a necessidade é tão emergencial ao ponto de que se a administração for aguardar a realização de um certame de seleção, mesmo que simplificado, o interesse público pode vir a ser prejudicado.

5. QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS PELO TCE/SC ACERCA DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS?

Diversas são as irregularidades evidenciadas pelo TCE/SC acerca das contratações temporárias no âmbito das unidades jurisdicionadas. Dentre elas, destacam-se:

- ✓ contratação de ACT⁹ sem a observância dos pressupostos constitucionais;
- ✓ excessivo número de ACTs em relação ao de servidores concursados;
- ✓ sucessivas prorrogações de contratos temporários;
- ✓ ausência de prévio processo seletivo;
- ✓ não observância à ordem de classificação dos aprovados no teste seletivo;
- ✓ admissão de ACTs para substituição de servidores em licença sem vencimento;
- ✓ admissão de ACTs para substituição de servidor cedido a outro órgão.

Com relação às contratações temporárias para substituição de servidores em gozo de licença sem vencimento, bem como servidores cedidos a outros órgãos, segue a orientação firmada por esta Corte de Contas no Prejulgado nº 2016, relativo ao processo nº CON 09/00480408 (SANTA CATARINA, 2018f):

A cessão de servidor investido ou não em cargo declarado em lei em extinção ou a autorização para gozo de licença para trato de assuntos particulares, por se encontrarem

⁹ Admitido em Caráter Temporário.

na seara da discricionariedade administrativa, não constituem motivos razoáveis para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que evidenciam a desnecessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato de cedência ou reverter a liberação da licença.

A fim de impedir a ocorrência de irregularidades como as acima elencadas, compete ao gestor público efetuar a contratação temporária de pessoal somente nos casos estritamente necessários, desde que presentes todos os requisitos constitucionais inseridos no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

6. EM QUE CONSISTE OS CARGOS COMISSIONADOS E QUAIS SÃO SUAS CARACTERÍSTICAS?

A nomeação de servidores para o exercício de cargos comissionados constitui outra forma de ingresso de pessoal, que prescinde da realização de concurso público, podendo o gestor escolher, sempre respeitando as regras constitucionais, os indivíduos que irão ocupar os cargos dessa natureza.

Os cargos de provimento em comissão correspondem àqueles integrantes da estrutura organizacional da Administração Pública, criados por lei, destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, os quais se caracterizam pelo fator confiança, servindo como canais de transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa.

Colhe-se da lição de Mello (2014, p. 312) a noção de cargo em comissão como sendo os vocacionados às pessoas de confiança da autoridade nomeante, que os nomeia e exonera com liberalidade, sendo que um percentual de cargos desta natureza deve ser preenchido por titulares de cargos de provimento efetivo.

A previsão do provimento de pessoal nos cargos em comissão e suas características principais encontram-se no art. 37, inciso II, *in fine*, e inciso V da Constituição Federal¹⁰ (BRASIL, 1988). Da simples leitura do dispositivo constitucional, verifica-se que são cargos declarados em lei, providos em caráter precário, de livre nomeação e exoneração da autoridade, regidos por relação de confiança, restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preenchidos, preferencialmente, por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

Os cargos em comissão requerem maior nível de responsabilidade, porquanto são criados com o escopo justamente de coordenar, supervisionar, assessorar, decidir, fato que, por si só, exige o seu provimento por profissional dotado de especial capacitação técnica, conhecimento e confiabilidade do responsável que o nomeia. Assim, a confiança deve se pautar em critério objetivo, baseado na condição profissional do agente público, na sua qualificação e aptidão para o desempenho da função pública.

Desse modo, se o servidor ocupante do cargo comissionado não mostrar capacidade para exercer as funções do cargo, ele pode ser exonerado a qualquer momento (*ad nutum*), por meio de simples ato discricionário da autoridade que o nomeou, pois não existe segurança tampouco estabilidade no cargo em comissão. A instituição do cargo é permanente, mas sua ocupação é transitória, de caráter precário.

Em resumo, são cargos de estimável grau de fidúcia da autoridade nomeante, restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Os cargos em comissão que não se destinam a essas atribuições específicas devem ser extintos por lei, porquanto não se coadunam com a natureza específica desse tipo de cargo público.

Ainda sob esse viés, as atribuições de caráter meramente burocráticas, técnicas e operacionais também não estão inclusas na alçada dos cargos em comissão, pois caso contrário, estar-se-ia burlando a norma constitucional do instituto do concurso público.

¹⁰ 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. [...] V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores em carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Cabe destacar que a criação dos cargos comissionados só pode ocorrer mediante a existência de lei específica (ou Resolução, no caso do Poder Legislativo), e na quantidade imprescindível ao atendimento das reais necessidades da administração pública, sempre respeitando os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

7. QUAIS CRITÉRIOS DEVEM SER OBSERVADOS NO MOMENTO DA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO?

As administrações públicas, no momento da criação de cargos em comissão, devem seguir critérios rigorosos e técnicos, observando sempre a natureza peculiar desse tipo de cargo público, sem qualquer interferência clientelista.

Por conseguinte, os projetos de leis que visam à criação de cargos de provimento comissionado devem estar comprometidos com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de modo a permitir somente a concepção de cargos na quantidade necessária, imprescindível ao atendimento do interesse público e para o desempenho de atribuições precípua de direção, chefia e assessoramento.

O critério da proporcionalidade abrange também a questão da verificação da quantidade de cargos de provimento efetivo existentes na estrutura organizacional da administração pública, devendo haver uma prevalência numérica de cargos dessa natureza sobre os cargos em comissão.

Sobre esse enfoque, oportuno reproduzir a reflexão de Pereira e Camarão (2009), constante do artigo intitulado “Criação, alteração e extinção de cargo público”:

[...] deve-se analisar se o número de cargos de confiança criados é excessivo em comparação com aqueles de provimento efetivo, ou, ainda, se estão sendo criados para a execução de atividades técnicas, que prescindem da relação de confiança típica dos cargos de livre nomeação e exoneração, ou, por fim, se a criação é desproporcional às necessidades da administração pública.

A criação desmensurada de cargos em comissão afronta ainda outros preceitos basilares, como o provimento dos cargos públicos por meio de aprovação em prévio concurso público (art. 37, II, da Carta Magna) e os princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, insculpidos no *caput* do referido dispositivo constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca da necessidade de observância da proporcionalidade entre o número de servidores titulares de cargos de provimento efetivo e de comissão, conforme se observa na ementa da decisão proferida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC (BRASIL, 2018c):

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I – Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II – Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III – Agravo improvido.

Desse modo, em face aos princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência, insertos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não deve o gestor público criar cargos em comissão em número maior, desproporcional aos cargos de provimento efetivo, sob pena de configurar tal procedimento burla a regra geral do concurso público.

8. OS SERVIDORES COMISSIONADOS PODEM EXERCER OUTRAS ATIVIDADES REMUNERADAS?

Inicialmente, cabe expor que o provimento em cargo comissionado determina o concomitante afastamento do servidor do cargo, emprego ou função de origem, ressalvados os casos de acumulação legal comprovada.

Cumprido destacar também que a regra para quem ocupa cargo em comissão é sempre proibitiva para exercer outra atividade pública remunerada, havendo, entretanto, apenas uma exceção, a de acumulação com o cargo, emprego ou função de professor.

Acerca desse entendimento, oportuno destacar o posicionamento do TCE/SC, expresso no Prejulgado nº 1690, relativo ao processo CON 05/01048880 (SANTA CATARINA, 2018g), quanto à acumulação remunerada de cargos comissionados:

Apenas quando o cargo em comissão contiver natureza técnica e existir compatibilidade de horário é que poderá haver acumulação remunerada com o cargo de professor (magistério).

Professor integrante dos quadros do magistério estadual que tenha durante o recesso escolar exercido cumulativamente cargo em comissão de natureza não técnica em município e irregularmente acumulado a remuneração do cargo efetivo com cargo em comissão terá de ressarcir o Estado de Santa Catarina quanto aos valores recebidos naquele período.

Como visto, os ocupantes de cargos em comissão não podem executar outras atividades públicas remuneradas, a exceção de atribuições de professor quando o cargo comissionado que ocupam exige conhecimentos técnicos ou científicos.

Ademais, a título de exceção, ressalta-se que os aposentados do serviço público poderão acumular proventos com os vencimentos de cargo em comissão, conforme estabelece o § 10 do artigo 37 da Constituição Federal¹¹ (BRASIL, 1988).

9. SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO PODE OCUPAR CARGO EM COMISSÃO?

Para que se possa responder a presente indagação, necessário citar a orientação conferida por esta Corte de Contas no Prejulgado nº 1988, relativo ao processo CON-08/00245806 (SANTA CATARINA, 2018h):

Para efeito de avaliação do servidor durante o estágio probatório, deve-se considerar apenas o período em que aquele está no exercício das funções do cargo para o qual foi aprovado em concurso público. Admite-se, como exceção, a avaliação do servidor que esteja ocupando função gratificada ou cargo comissionado – inclusive com atribuições mais complexas do que aquelas do cargo efetivo – no órgão ou entidade a qual pertença, desde que haja comprovada e manifesta similaridade com as funções do cargo efetivo, devidamente atestada pela autoridade responsável pela avaliação.

Em rápida análise, como se observa, existe a possibilidade de servidor que se encontra em estágio probatório ocupar cargo em comissão, salvo disposição em contrário. Neste caso, o servidor não estável poderá ser avaliado durante o estágio probatório desde que as atribuições do cargo em comissão que esteja ocupando sejam semelhantes a do cargo efetivo.

Nos demais casos, ou seja, quando as atribuições dos cargos em comissão não se assemelham às do cargo de provimento efetivo do servidor, o estágio probatório será suspenso enquanto o servidor estiver exercendo o cargo em comissão.

¹¹ Art. 37 – [...] § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

10. QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS PELO TCE/SC ACERCA DOS CARGOS COMISSIONADOS?

As irregularidades comumente detectadas durante auditorias ou em análise de processos de representação e denúncia quanto aos cargos comissionados são:

- ✓ excesso de cargos em comissão;
- ✓ ausência da especificação das atribuições do cargo em lei;
- ✓ pouco aproveitamento de servidores de carreira;
- ✓ nomeação de comissionados para atividades operacionais, burocráticas;
- ✓ cargo de assessor jurídico sem as atribuições de direção/chefia/assessoramento;
- ✓ ausência de habilitação técnica como critério para nomeação de cargo comissionado.

Na ocorrência de irregularidades dessa natureza, compete ao gestor adotar providências visando à regularização do quadro de pessoal, como reduzir e/ou substituir os cargos comissionados em demasia por cargos de provimento efetivo, especificar em lei as atribuições de cada cargo, assim como provê-los por servidores ocupantes de cargo efetivo no percentual mínimo estabelecido em lei local.

Cabe novamente enfatizar que os cargos em comissão se destinam exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, fato que pressupõe profissionais capacitados, com habilitação técnica e conhecimento vasto da rotina executiva, a fim de atender ao princípio constitucional da eficiência.

Também não basta denominar o cargo como sendo de “chefe”, “diretor” ou “assessor” de determinado setor, departamento, seção ou gerência, pois devem ficar efetivamente comprovadas, na prática, as atribuições de chefia, direção ou assessoramento de cada cargo.

Como é sabido, quando as funções são meramente técnicas, operacionais ou administrativas, deve haver o provimento dos cargos por meio de concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição da República Federal do Brasil.

11. QUANDO SE CARACTERIZA O DESVIO ILEGAL DE FUNÇÃO?

Seguindo a lógica da regra constitucional do concurso para o ingresso na administração pública, o servidor, ao integrar o quadro de pessoal de um órgão ou entidade, deve desempenhar as atribuições legais específicas para aquele cargo ou emprego em que foi investido.

Assim, via de regra, não pode o servidor exercer atribuições diversas do cargo ou emprego o qual foi nomeado, sem possuir a devida habilitação, sob pena desse procedimento caracterizar o desvio ilegal de função.

Todavia, antes de conceituar desvio ilegal de função, compete distingui-lo do exercício de atividade de cargo ou função de chefia, normalmente resultante de designação formal. Nesse intento, reproduzem-se as palavras de Reis (2012, p. 16), para o qual “o desvio de função é a designação formal (e ilegal) do servidor para a realização de atividades mais complexas em outro cargo, para o qual não fora nomeado”.

Na concepção de Leal (2010, p. 71) o desvio de função abrange tanto o exercício ilegal de atividades de maior complexidade e responsabilidade do cargo/emprego para o qual o servidor foi investido, como o desempenho de atribuições distintas e de menor complexidade.

Consoante definição sedimentada no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2018p):

O desvio de função se concretiza quando o servidor é nomeado ou admitido para exercer determinado cargo, função ou emprego público e, posteriormente, por livre conveniência e interesse da Administração Pública, é deslocado para desempenhar atividades diversas daquelas para as quais prestou concurso público ou foi contratado temporariamente”.

Este Tribunal de Contas também já foi instado a se manifestar por diversas vezes acerca do desvio ilegal de função, conceituando-o como o “exercício de atividades ou serviços estranhos à competência de um cargo”, segundo se infere dos processos de consulta n^{os} CON 0059300/82, CON 0458800/80, CON 9495401/97 e CON 03/08099320, relativos aos Prejulgados n^{os} 0586, 0663, 0814 e 1513, respectivamente¹².

O desvio ilegal de função é prática condenável na administração pública, a qual deve ser prontamente rechaçada pelo gestor no momento da sua ocorrência, pois infringe os princípios basilares da legalidade, moralidade, igualdade e imprescindibilidade de concurso público para o preenchimento de cargos e empregos.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, deixou consignado, por meio da Súmula Vinculante n^o 43 (BRASIL, 2015), ser “inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira no qual foi anteriormente investido”.

Com efeito, o desvio ilegal de função de servidores configura burla ao concurso público, incorrendo em punição à autoridade responsável, nos termos da lei, de acordo com o § 2^o do artigo 37 da Carta Magna.

Ressalta-se, por fim, que a regularização imediata de situações dessa natureza, além de aumentar a eficiência do serviço público, permite ao gestor um instrumento hábil para a tomada de decisão quanto a real necessidade de servidores para o órgão ou entidade, bem como evidencia qual cargo/emprego necessita ser criado ou provido, mediante a regra geral do concurso público.

12. EM QUE CONSISTE A CESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS E QUAIS SÃO SUAS CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES?

Conforme definição apresentada por Oliveira (2005, p. 105), a cessão de servidor representa o “ato pelo qual, temporariamente, um determinado órgão cede servidor do seu quadro para prestar serviço em outra esfera de governo ou órgão, no intuito de colaboração entre as administrações”.

Ou seja, a cessão consiste em ato administrativo que autoriza o afastamento temporário de servidor público de suas funções para exercer atividades em outro órgão ou entidade, da mesma esfera de governo ou não, cujo fim é satisfazer o interesse público, por meio da cooperação mútua entre os entes envolvidos.

Desse modo, o escopo da cessão não pode ser a satisfação pessoal, a vontade alheia ou o interesse dos servidores, mas sim a cooperação e a ajuda mútua, sempre atrelada aos princípios basilares da Administração Pública, conforme consignado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

A cessão de servidor destina-se, exclusivamente, ao exercício de cargo em comissão, ou, ainda, para atender situações previstas em leis específicas, sempre por prazo determinado. Referido instituto encontra amparo nos estatutos dos servidores públicos, podendo ser igualmente objeto de leis esparsas e decretos regulamentares. Efetiva-se a cessão por meio de convênios, acordos, ajustes ou congêneres, materializando-a em ato administrativo formal (portarias, resoluções, etc.).

A cessão de servidores também é conhecida por outros termos comumente empregados no

¹² Os Prejulgados n^{os} 0586 (SANTA CATARINA, 2018i), 0663 (SANTA CATARINA, 2018j), 0814 (SANTA CATARINA, 2018l) e 1513 (SANTA CATARINA, 2018m) encontram-se disponíveis para consulta no endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. <http://www.tce.sc.gov.br/decisoões>.

âmbito das administrações públicas, como: deslocamento, afastamento, à disposição, servidores alocados, emprestados. Possui características próprias que a difere dos demais institutos administrativos. A principal é revigorar provisoriamente a estrutura de pessoal do órgão ou entidade cessionária, que receberá o servidor para o exercício de cargo em comissão ou função específica.

Algumas características predominantes do instituto da cessão estão listadas a seguir:

- ✓ ato administrativo precário, discricionário e revogável, sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade das autoridades responsáveis;
- ✓ autorizado por leis, regulamentado por decretos;
- ✓ formalizado por meio de convênios, acordos, ajustes ou congêneres;
- ✓ colaboração mútua entre os órgãos/entidades envolvidos (cedente/cessionário);
- ✓ objetiva reforçar a estrutura de pessoal no âmbito de tarefas de direção, chefia e assessoramento e/ou atividades específicas, preestabelecidas em normas;
- ✓ destina-se somente aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo e empregados públicos;
- ✓ instituto de interesse exclusivo da Administração Pública;
- ✓ vincula o servidor cedido sempre ao cargo/emprego de origem.

Todas essas características devem estar presentes no momento da efetivação do ato administrativo da cessão de servidores.

A cessão de servidores é um procedimento corriqueiro nos órgãos e entidades públicas, o qual enseja o devido controle e divulgação para que todos os interessados tenham pleno conhecimento dos servidores cedidos e da regularidade do ato de cessão praticado.

13. SOBRE QUAL ÓRGÃO/ENTIDADE RECAI O ÔNUS DA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR CEDIDO?

Antes de abordar sobre qual órgão ou entidade deve recair a obrigação de remunerar o servidor cedido, não se pode deixar de mencionar a previsão constitucional da garantia da irredutibilidade dos vencimentos, inserida no inciso XV do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por meio da qual “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis”, excepcionadas as hipóteses citadas no próprio dispositivo constitucional.

Em face desse comando constitucional, uma vez efetuada a cessão de servidor para outro órgão ou entidade, esta não poderá implicar em decesso remuneratório para o servidor afastado.

Adentrando na definição de qual órgão ou entidade deve recair o ônus da remuneração do servidor cedido, geralmente as normas locais que disciplinam referido instituto estabelecem critérios próprios sobre a responsabilidade do pagamento da remuneração, definindo-a se recai sobre o órgão cedente ou cessionário.

Contudo, no caso de ausência de previsão normativa nesse sentido, orienta-se a adotar os seguintes procedimentos:

- a) **Ônus para o órgão/entidade cessionário** – quando o interesse público predominante na cessão provém do órgão/entidade cessionário, o servidor deve ser incluído na folha de pagamento do cessionário. Esse procedimento geralmente é o recomendado pelas normas, pois o servidor cedido prestará suas atividades laborais em local diverso de sua lotação de

origem, beneficiando o cessionário.

- b) **Ônus para o órgão/entidade cedente** - quando o interesse público predominante na cessão provém do órgão/entidade cedente, o servidor percebe sua remuneração pelo próprio órgão/entidade de origem. Esse procedimento, embora regular, não é recomendado, considerando que as atividades laborais serão realizadas em local diverso da unidade de origem do servidor cedido.
- c) **Ressarcimento/reembolso/restituição** – quando o interesse público predominante advém do órgão/entidade cessionário e o servidor permanece na folha de pagamento do órgão/entidade de origem, a cessionária deverá ficar responsável pelo ressarcimento/restituição mensal da remuneração do servidor afastado.

Ressalta-se que a cessão de servidor público municipal a outros entes da Federação, com ônus para o município (órgão cedente), “equipara-se à contribuição para o custeio de despesas de competência de outros entes de que trata o art. 62 da Lei Complementar nº 101/00”, consoante orientação firmada pelo Prejulgado nº 1009 (SANTA CATARINA, 2018n), relativo ao processo CON 01/00120016.

Cumpra anotar também para fins de apuração das despesas com pessoal prevista nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹³ que os estipêndios com servidores cedidos serão considerados no Poder ou órgão que efetuar o pagamento da remuneração e dos encargos correspondentes.

14. SOBRE QUAL ÓRGÃO/ENTIDADE RECAI O ÔNUS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO SERVIDOR CEDIDO?

Os servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo submetem-se, obrigatoriamente, a um regime de previdência social. No caso de o servidor ser cedido a outro órgão ou entidade pública, a vinculação previdenciária permanece atrelada ao regime de previdência de origem. Desse modo, as retenções e os recolhimentos das contribuições devem ser destinadas ao regime de previdência a que se vincula originalmente o servidor.

Assim, a responsabilidade da retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias do servidor cedido seguem praticamente a mesma regra do pagamento da remuneração:

- a) **Ônus para o órgão/entidade cessionário** – quando o pagamento da remuneração recai sobre o órgão/entidade cessionário, este deverá realizar as retenções e recolhimentos das contribuições previdenciárias ao regime de previdência do servidor cedido.
- b) **Ônus para o órgão/entidade cedente** – em tal situação o órgão/entidade de origem do servidor efetua o pagamento da remuneração, bem como das retenções e recolhimentos das contribuições previdenciárias ao regime de previdência do servidor cedido.
- c) **Ressarcimento/reembolso/restituição** – de igual modo ao item anterior, não há mudanças na operacionalização, porquanto o órgão ou entidade de origem continua efetuando o pagamento da remuneração, assim como das retenções e recolhimentos previdenciários ao regime de previdência do servidor, entretanto, a cessionária fica incumbida de proceder à restituição desses valores ao órgão/entidade cedente.

No caso de o servidor cedido estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), deve o gestor observar ainda as regras sobre a contribuição dos servidores cedidos, afastados e licenciados, contidas na Subseção IV da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2009), da qual se extraem os seguintes dispositivos:

Art. 31. Nas hipóteses de cessão, licenciamento ou afastamento de servidor, o cálculo da contribuição ao RPPS será feito com base na remuneração do cargo efetivo de que o servidor for titular, observado o disposto nesta Subseção.

¹³ Arts. 18, 19, 20 e 22 da Lei Complementar nº 101/00 (BRASIL, 2000).

Art. 32. Na cessão de servidores ou no afastamento para exercício de mandato eletivo em que o pagamento da remuneração ou subsídio seja ônus do cessionário ou do órgão de exercício do mandato, será de responsabilidade desse órgão ou entidade:

I - o desconto da contribuição devida pelo segurado;

II - o custeio da contribuição devida pelo órgão ou entidade de origem; e

III - o repasse das contribuições, de que tratam os incisos I e II, à unidade gestora do RPPS a que está vinculado o cedido ou afastado.

§ 1º Caso o cessionário ou o órgão de exercício do mandato, não efetue o repasse das contribuições à unidade gestora no prazo legal, caberá ao órgão ou entidade de origem efetuar-lo, buscando o reembolso de tais valores.

§ 2º O termo, ato, ou outro documento de cessão ou afastamento do servidor com ônus para o cessionário ou o órgão de exercício do mandato, deverá prever a responsabilidade deste pelo desconto, recolhimento e repasse das contribuições previdenciárias ao RPPS, conforme valores informados mensalmente pelo órgão ou entidade de origem.

[...]

Art. 33. Na cessão ou afastamento de servidores sem ônus para o cessionário ou para o órgão de exercício do mandato, continuará sob a responsabilidade do órgão ou entidade de origem, o recolhimento e o repasse, à unidade gestora do RPPS, das contribuições correspondentes à parcela devida pelo servidor e pelo ente.

[...]

Art. 35. O servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo sem recebimento de remuneração ou de subsídio pelo ente federativo, somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições, conforme lei do respectivo ente.

[...]

Importante deixar consignado que tanto o instrumento normativo da cessão de servidor, quanto o ato administrativo que a concede, devem prever, expressamente, o ressarcimento dos encargos previdenciários incidentes sobre a remuneração.

15. QUANDO SE TORNA POSSÍVEL CEDER SERVIDORES PÚBLICOS PARA ATENDER SOLICITAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO?

O presente questionamento já foi objeto de consulta perante o TCE/SC reiteradas vezes, e no intuito de responder tal indagação cita-se a orientação constante do Prejulgado nº 1364 (SANTA CATARINA, 2018o), relativo ao processo CON 01/03400923:

[...] A rigor, escapa à estrita competência municipal suportar despesas com a cessão de servidores municipais para atender a deficiências de pessoal do Poder Judiciário estadual, porquanto os servidores municipais devem exercer suas atividades nos órgãos e entidades a que estão vinculados e nas atribuições dos respectivos cargos, razão da admissão no serviço público municipal.

Contudo, no campo cooperativo com outras esferas administrativas, será admissível a cessão de servidores para o Poder Judiciário quando atendidas às seguintes condições: a) demonstração do caráter excepcional da cessão; b) demonstração do relevante interesse público local na cessão do servidor efetivo; c) existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder editar ato regularizando a cessão; d) desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; e) atendimento ao disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e convênio, acordo, ajuste ou congêneres específicos); f) exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.

Os Juízes podem promover a requisição de servidores municipais para atuar em cartórios judiciais somente quando se destinar à prestação de serviço em cartório eleitoral, durante o período eleitoral, desde que observado o prazo de 1 (um) ano, prorrogável, não

excedendo a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral, bem como as demais disposições legais (art. 365 do Código Eleitoral e Lei Federal nº 6.999/82). As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, situação em que o Município fica obrigado a ceder servidor efetivo ao Cartório Eleitoral da Comarca cuja área de jurisdição esteja incluso, com o ônus para Município se houver autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do respectivo Município, em observância ao estabelecido no art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000.

Na apuração das despesas totais com pessoal (arts. 18 a 20 e 22 da LRF), as despesas com servidores cedidos serão consideradas no Poder ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração e encargos correspondentes.

16. QUAIS SÃO AS RESTRIÇÕES MAIS COMUNS DETECTADAS PELO TCE/SC ACERCA DA CESSÃO DE SERVIDORES?

O TCE/SC, no exercício de suas atribuições fiscalizatórias, tem detectado problemas na cessão de servidores das unidades jurisdicionadas, muitos decorrentes da ausência de normas regulamentadoras e de preceitos que não preveem todas as situações envolvidas.

As irregularidades encontradas com maior frequência são:

- ✓ cessão sem expedição de ato administrativo especificando as suas condições;
- ✓ cessão a outros órgãos/entidades sem prazo determinado no ato concessivo;
- ✓ cessão de servidores comissionados, contratados temporários e estagiários;
- ✓ excesso de servidores cedidos;
- ✓ cessão para reforçar quadro de pessoal deficitário;
- ✓ cessão de servidores a associações/entidades privadas;
- ✓ ônus ao órgão cedente, sem o respectivo ressarcimento da remuneração;
- ✓ ausência e atraso do ressarcimento das contribuições previdenciárias;
- ✓ transposição de cargos.

Diante de restrições como as citadas, deve o gestor público providenciar o retorno dos servidores que estejam cedidos de forma irregular para outros órgãos e entidades, e ter como premissa que ao efetuar a cessão deve compulsoriamente observar os ditames legais, expedindo atos administrativos adequados, os quais prevejam, de forma detalhada, as condições e o prazo determinado de cada disposição.

A fim de coibir essas irregularidades, e outras que porventura possam ocorrer, compete aos gestores empregar algumas precauções ao receberem ou disponibilizarem servidores públicos, tais como: somente ceder servidores titulares de cargos/empregos de provimento efetivo; evitar a cessão de servidores em estágio probatório e servidores lotados nas áreas da saúde, segurança e educação; vedar a cessão de servidor que esteja respondendo a processo administrativo disciplinar; averiguar se as atribuições a serem desempenhadas no órgão cessionário são compatíveis com as habilitações do servidor; aferir se o quadro de pessoal do cessionário está devidamente constituído; bem como impedir o atraso do ressarcimento das contribuições previdenciárias devidas ao servidor cedido.

Cumprir destacar, ainda, que ao efetivar a cessão de servidor, o administrador precisa observar atentamente todos esses aspectos de forma simultânea, pois a omissão de qualquer de seus requisitos pode implicar na anulação do instituto da cessão, com possível imputação de penalidades aos responsáveis

que levaram a efeito o ato irregular, nos termos do § 2º do artigo 37 da Carta Magna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imposição constitucional da obrigatoriedade de prévio concurso público para a investidura em cargo ou emprego público é peremptória e possui a finalidade de salvaguardar o cumprimento de princípios constitucionais, como os da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

As exceções a essa regra estão consignadas no próprio texto constitucional e constituem as chamadas contratações por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF) e as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, *in fine*, da CF).

Contudo, não raras vezes, os administradores deixam de atentar com o rigor necessário às regras gerais pertinentes ao ingresso de pessoal no serviço público, burlando o concurso, utilizando-se de institutos como a contratação temporária, o desvio de função, a cessão de servidores e os cargos em comissão, de forma indiscriminada, fora das hipóteses legais, criando, assim, situações adversas às preconizadas pela Constituição Federal, as quais sujeitam as autoridades responsáveis às sanções legais.

A efetiva compreensão do significado, da finalidade e da relevância de cada uma dessas formas de provimento e movimentação de pessoal, por parte de todos que executam atividades administrativas, é imprescindível para se obter uma gestão pública de resultado, onde se prima pela eficiência e eficácia dos atos praticados.

Impõe-se, assim, aos gestores, extremado esforço à observância aos ditames legais que circundam as matérias relativas à contratação temporária, aos cargos em comissão, ao desvio de função e à cessão de servidores, tendo sempre como norte os princípios constitucionais e o fim colimado pelo Estado, que consiste na satisfação do interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2018.

_____. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação temporária por tempo determinado para atender 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/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm>. Acesso em: 11 abr. 2018.

_____. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. **Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

_____. **Súmula Vinculante nº 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira no qual foi anteriormente investido. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 839551-MG**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Data de julgamento: 02 de junho de 2017.

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 abr. 2018a.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3210-PR**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Data de julgamento: 11 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 abr. 2018b.

_____. Supremo Tribunal Federal. 1.ª Turma. **Recurso Extraordinário nº 365368 AgR/SC**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 abr. 2018c.

LEAL, Rogério Gesta. Pode o desvio de função no exercício de atividade pública gerar direito patrimonial diferido ao servidor? **Interesse Público: Revista Bimestral de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 12, n. 62, p. 69-81, jul./ago. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. **Sevidor Público: remoção, cessão, enquadramento e redistribuição**. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público na jurisprudência: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <http://www.carvalhopereira.adv.br/html/artigo4.html>. Acesso em: 11 abr. 2018.

REIS, Palhares Moreira. O servidor público em desvio de função e a remuneração devida. **Revista de Administração Pública e Política**, v.15, n. 166, p. 16-20, abr. 2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1664**. Processo nº CON-05/00865612. Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 11 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018a.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1826**. Processo nº CON-06/00243800. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 04 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018b.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1927**. Processo nº CON-07/00413340. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018c.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 2003**. Processo nº CON-08/00526490. Relatora: Auditora Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 24 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018d.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1877**. Processo nº CON-06/00278514. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 04 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018e.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 2016**. Processo nº CON-09/00480408. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 28 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>. Acesso em: 11 abr. 2018f.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1690**. Processo nº CON-05/01048880. Relator:

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 17 de agosto de 2005. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018g.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1988**. Processo nº CON-08/00245806. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 01 de abril de 2009. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018h.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 0586**. Processo nº CON-0059300/82. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 14 de setembro de 1998. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018i.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 0663**. Processo nº CON-0458800/80. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 03 de maio de 1999. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018j.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 0814**. Processo nº CON-9495401/97. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 24 de abril de 2000. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018l.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1513**. Processo nº CON-09/00480408. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 28 de outubro de 2009. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018m.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1009**. Processo nº CON-01/00120016. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 16 de julho de 2001. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018n.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Prejulgado nº 1364**. Processo nº CON-01/03400923. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 05 de maio de 2003. Disponível em:<<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 11 abr. 2018o.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Reexame Necessário nº 0309747-70.2015.8.24.0020**. Relator: Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz. Florianópolis, 06 de março de 2018. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 21 abr. 2018p.



ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA AQUISIÇÃO DE BENS E CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS

**Antônio Carlos Boscardin Filho
Azor El Achkar
Caroline de Souza
Débora Borim da Silva
Denise Regina Struecker
Felipe Augusto Tavares de Carvalho Sales
Gabriel Vicente Ferreira de Carvalho
Geraldo José Gomes
Igor Guadagnin
Marcos Sherer Bastos
Matheus Lapolli Brighenti
Paulo Vinícius Harada de Oliveira
Renata Ligocki Pedro
Pedro Jorge Rocha de Oliveira
Rodrigo Duarte Silva
Rodrigo Luz Glória
Rogério Loch¹**

RESUMO

Todos os atos e etapas que compõem o procedimento licitatório são de grande relevância para a satisfatoriedade da contratação pública, assim como os cuidados posteriores com a fiscalização, gestão e liquidação de despesas. No presente artigo foram elencadas algumas das principais dúvidas dos agentes públicos referentes a esses temas, constatadas pelos técnicos do TCE/SC nas atividades de orientação aos municípios e nos processos analisados. Em forma de perguntas e respostas, as questões abrangem desde apontamentos gerais até orientações quanto a objetos específicos, e pretendem contribuir para a qualificação dos servidores e gestores que atuam nessa área, atendendo assim o papel orientador dos tribunais de contas.

Palavras-chave: Licitações. Contratações públicas. Aquisição de bens e contratação de serviços. Concessões e permissões. Organizações sociais. Fiscalização do transporte escolar. Liquidação de despesas. Obras e serviços de engenharia.

¹ Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC.

INTRODUÇÃO

O comprometimento e a qualificação dos gestores e agentes públicos são fundamentais para a boa condução de todo o ciclo da contratação pública, visando a alcançar aquisições e serviços capazes de satisfazer plenamente a necessidade da Administração e de seus cidadãos.

Para auxiliar nesse sentido, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) propõe neste artigo alguns temas de discussão, baseados nas demandas mais atuais de seus jurisdicionados, que vão desde os estudos internos e planejamento da licitação até a consecução da despesa pública. Com o objetivo de que as orientações tenham a maior aplicabilidade possível na prática administrativa, foram selecionados alguns objetos específicos que têm suscitado questionamentos dos agentes públicos que atuam na área de licitações e contratações e/ou apontamentos em processos do TCE/SC.

1. QUESTÕES GERAIS

A seguir, são elencados aspectos gerais relevantes de licitações e contratos, que demandam frequentes orientações e se aplicam aos mais diversos objetos.

1.1. QUAIS OS PRINCIPAIS ASPECTOS QUE CONTRIBUEM PARA A QUALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS?

Considerando que a contratação é composta pelas fases de planejamento, seleção e contratual (MENDES, 2012), cabe aos agentes públicos tomar as devidas cautelas em cada um desses momentos para garantir a qualidade dos serviços que serão prestados ou, ao menos, minimizar os riscos envolvidos.

Primeiramente, é imprescindível conhecer a necessidade pública. Somente com o pleno conhecimento da situação e/ou do problema será possível identificar a melhor maneira de solucioná-lo (objeto da licitação). Embora pareça óbvio, muitas licitações são lançadas sem que a Administração tenha completo entendimento do que precisa, o que gera editais deficientes ou que levam a contratações – às vezes bastante dispendiosas – que não vão atender de forma efetiva o interesse público. Em muitos casos, inclusive, é preciso consultar a sociedade, tanto para entender as condições do serviço como para buscar novas formas de sua prestação (caso do transporte coletivo, serviços de saúde e outros).

São as informações obtidas no planejamento que fundamentarão as escolhas do gestor, atendendo as disposições do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Quando bem conduzida, essa etapa possibilitará que na fase externa o edital e seus anexos contemplem a descrição adequada do objeto, as definições quanto às especificidades necessárias, obrigações das partes, exigências de qualificação para os licitantes e condições da execução contratual. Assim, presentes todos os elementos, de forma clara e precisa, são favorecidas tanto a elaboração das propostas pelos interessados como a satisfatoriedade da contratação.

Decorrida a seleção da proposta mais vantajosa e a contratação do licitante vencedor, a atenção se volta à fiscalização contratual, que também se beneficia dos cuidados na condução das fases anteriores. Cabe lembrar que essa atividade vai além de mera prerrogativa: o Direito Administrativo a classifica como um poder-dever do gestor, portanto irrenunciável. Nessa linha, o art. 67 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) determina em seu *caput* que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado”. Pela omissão no poder-dever de nomear oficialmente servidor para ser fiscal do contrato, por meio do Acórdão nº 0503/2016 (SANTA CATARINA 2016), o TCE/SC aplicou multa à autoridade competente.

A Lei de Licitações prevê ainda a figura do servidor ou comissão, que não o fiscal designado nos termos do citado artigo 67, para o recebimento definitivo do objeto contratado, conforme previsto no seu art. 73, I, “b”. Nesse contexto, outra medida de grande relevância é a previsão contratual das

sanções aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações acordadas. A sanção reveste-se de caráter obrigatório e deve ser indicada em processo administrativo apropriado, respeitada a ampla defesa e o contraditório. A fiscalização e gestão de contratos, bem como a aplicação de sanções, foram objeto do artigo constante da apostila do XVII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, disponível no *site* www.tce.sc.gov.br (BOSCARDIN FILHO et al, 2017).

Apesar de sua aplicação ser exclusiva à administração pública federal, a Instrução Normativa MPOG (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) nº 05, de 26 de maio de 2017 (BRASIL, 2017), traz disposições que podem auxiliar os gestores e agentes públicos das esferas estadual e municipal, inclusive no embasamento de normativas locais sobre contratações de serviços sob regime de execução indireta ou objetos com características assemelhadas. A citada norma trata dos procedimentos de planejamento da contratação, dos estudos preliminares, do gerenciamento de riscos, da elaboração do projeto básico ou termo de referência, da gestão e fiscalização dos contratos, do recebimento dos serviços, dentre outras disposições. Da mesma forma, seus anexos fornecem informações interessantes sobre o tema, além de modelos de documentos que podem ser utilizados como fonte de consulta e/ou adaptados à necessidade de outros órgãos.

1.2. É POSSÍVEL A REALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES CONJUNTAS ENTRE PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO?

De acordo com o Prejulgado nº 2159 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2014), é viável a licitação em conjunto entre os poderes Legislativo e Executivo municipais. Contudo, devem ser estabelecidos os procedimentos que serão observados, por meio de convênio ou ajuste similar ou, ainda, com previsão em lei específica autorizadora. Da mesma forma, são realizados contratos distintos, firmados pelos responsáveis de cada Poder e com a indicação das respectivas dotações orçamentárias, devendo ser seguidas as regras sobre execução orçamentária e financeira de cada um desses poderes.

Cabe observar que, na hipótese analisada no prejulgado, trata-se de licitação realizada em conjunto desde a fase de planejamento, que não se confunde com o instituto denominado “carona”, sobre o qual existe posicionamento contrário do TCE/SC, firmado no Prejulgado nº 1895 (SANTA CATARINA, 2007). Nessa segunda situação, a adesão ocorre posteriormente ao procedimento licitatório, apenas para contratação do objeto, sem qualquer atuação do órgão não participante nas fases anteriores.

Outra questão a ser considerada, apontada no processo que embasou o referido entendimento, é que “a responsabilidade pela execução das despesas caberá individualmente aos ordenadores de despesas de cada Poder, na medida de suas responsabilidades legais e funcionais”. Assim sendo, por não haver vedação ao procedimento na Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), e tendo em vista que evidencia a conjugação de esforços para buscar proposta que melhor atenda ao interesse público, a licitação conjunta não afronta a autonomia administrativa e independência dos Poderes prevista na Constituição Federal, desde que amparados em normas próprias e nos termos do prejulgado citado.

1.3. QUAL É A DEFINIÇÃO DO TCE/SC PARA A EXPRESSÃO “DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL”, DISPOSTA NO INCISO XIII DO ARTIGO 24 DA LEI (FEDERAL) 8.666/93 (BRASIL, 1993)?

A Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) prevê em seu inciso XIII do art. 24 a seguinte hipótese de contratação direta por meio de dispensa de licitação:

Art. 24. É dispensável a licitação: XIII — na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do **desenvolvimento institucional**, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins

lucrativos (grifo nosso).

Da leitura do dispositivo transcrito, inferem-se os seguintes requisitos para a contratação direta: instituição brasileira; incumbida da pesquisa, do ensino, ou do desenvolvimento institucional ou ainda da recuperação social do preso; inquestionável reputação ético-profissional; sem fins lucrativos. Os referidos requisitos são retirados da interpretação literal do dispositivo da Lei. Entretanto, a doutrina costuma trazer como requisito ainda a necessidade de “haver correlação lógica entre os objetivos preconizados no inciso XIII do art. 24 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a natureza da instituição e o objeto do contrato” (NIEBUHR, 2008, p. 98).

Em relação à instituição brasileira, diz respeito àquela constituída sob a égide das leis brasileiras e em funcionamento no país. No que tange à inquestionável reputação ético-profissional, infere-se a necessidade de demonstrar que a instituição contratada tem condições de executar o contrato futuro e que seja reconhecida em sua área de atuação pelo objeto contratado. Referente à ausência de fins lucrativos da instituição contratada, denota-se impedimento a ser realizada distribuição de lucros ou de vantagens aos participantes a esse título. Por fim, no que tange ao objeto específico, o contrato deve guardar relação com a pesquisa, o ensino, o desenvolvimento institucional ou com a recuperação social do preso.

Em relação ao **desenvolvimento institucional**, destaca-se o Prejulgado nº 2007 (SANTA CATARINA, 2009) do Tribunal de Contas com o seguinte sentido:

1. A expressão “desenvolvimento institucional”, contida no inciso XIII do art. 24 da Lei (federal) no 8.666/93, está relacionada à implementação direta de **alguma forma de ação social** que tenha sido especificada direta e expressamente no texto constitucional como de interesse do Estado. Igualmente, deve ser interpretada em consonância com o dever constitucional de licitar e com a conseqüente excepcionalidade a que se revestem as hipóteses de dispensa de licitação taxativamente previstas em lei;

2. A título exemplificativo, devem ser precedidas de licitação contratações cujos objetos se refiram a atividades rotineiras, com duração indeterminada ou que exijam apoio técnico contínuo.

1.4. QUAL O SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “CLÁUSULAS UNIFORMES” PREVISTA EM LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS?

A partir da promulgação da atual Constituição Federal em 1988, os municípios brasileiros passaram a discutir e aprovar suas respectivas leis orgânicas, incluindo-se as vedações para contratação de objetos cujos fornecedores sejam de propriedade de agentes públicos, como prefeito, vice-prefeito, secretários e servidores, algumas estendendo a proibição a parentes.

Diversas leis orgânicas fazem ressalva às vedações, considerando exceção à regra se “houver cláusulas uniformes” na contratação. Criou-se uma dúvida sobre qual deve ser a interpretação da referida expressão. Seria a realização de processo licitatório suficiente para atender a norma de exceção?

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao ser provocado a se manifestar sobre o tema em consultas formuladas por entes municipais sujeitos à sua fiscalização, emitiu decisões das quais destacamos dois prejulgados. O de nº 617 (SANTA CATARINA, 1998) dispõe que “a realização de licitação pública não significa que o contrato dela decorrente possa ser considerado como de cláusulas e condições uniformes para todos os interessados. Contrato de cláusulas e condições uniformes é aquele cujas cláusulas foram definidas integralmente por uma das partes, inclusive o preço, sendo que o mesmo se aplica indistintamente a todo e qualquer interessado, restando à outra parte, simplesmente, aceitar ou rejeitar o instrumento contratual”.

Já o Prejulgado nº 1039 (SANTA CATARINA, 2001) impõe que não se permite a realização de contrato entre município e prefeito, vice-prefeito e vereadores, eis que é vedado a estes, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia,

empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo, quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes, nos termos Lei Orgânica Municipal, combinado com os artigos 29, inciso IX e 54, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, e artigo 111, inciso VI, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Não pode ser considerado contrato de cláusulas uniformes o contrato administrativo que é consensual, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae* (personalíssimo), objetivando o interesse público pela Administração e o lucro pelo particular, por possuir características e peculiaridades próprias. Além disso, esse tipo de contrato comporta, entre outras particularidades, alterações contratuais efetúveis bilateralmente, e a garantia do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que resulta de dispositivo constitucional (art. 37, inciso XXI).

Desta forma, a mera realização de processo licitatório não atende às exceções previstas em leis orgânicas municipais quando há possibilidade de contratar objetos de empresas pertencentes a agentes públicos e seus parentes.

1.5. QUAIS OS REQUISITOS PARA FORMALIZAÇÃO DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL?

É importante ressaltar que os contratos regidos pela Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) têm sua duração atrelada aos créditos orçamentários, inclusive aqueles que tratem de contratação de prestação de serviços de natureza continuada, os quais excepcionalmente podem ser prorrogados.

A exceção prevista no artigo 57, II, da Lei (federal) 8.666/93 (BRASIL, 1993) para os contratos de serviços continuados não é auto-aplicável para os objetos nela enquadrados. Além de ser necessário justificar a vantajosidade da prorrogação, deve estar prevista no contrato original a possibilidade de prorrogar em períodos, que se encerram em cada vigência orçamentária até completar no máximo 60 meses, conforme dispõe o Prejulgado nº 1151 (SANTA CATARINA, 2002) deste Tribunal. Ainda pode ser utilizada, excepcionalmente, a possibilidade prevista no § 4º do mesmo artigo 57 da Lei:

Art. 57. (...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

A prorrogação deve ocorrer ao se aproximar o encerramento do contrato inicial referente a serviço de natureza continuada. Não há possibilidade legal de prorrogar um contrato já encerrado.

Caso o contrato seja encerrado antes de 31 de dezembro, a regra é a mesma. Assim, por exemplo, se o termo contratual tiver como termo final o mês de abril, sua prorrogação se dará até o mês de dezembro, desde que com esta prorrogação não se exceda o limite máximo de 60 (sessenta) meses imposto pelo art. 57, II, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), conforme o Prejulgado nº 1643 (SANTA CATARINA, 2005).

1.6. COMO SE COMPROVA FORMALMENTE A LIQUIDAÇÃO DA DESPESA VINCULADA A UM CONTRATO?

De acordo com a Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964), artigo 63, toda despesa pública deve passar pelos estágios legais, ou seja, empenho, liquidação e pagamento, nesta ordem.

Na liquidação, o diploma legal exige que efetivamente esteja comprovada a origem e o objeto, a importância a ser paga e quem deve receber o recurso, tendo como base títulos e documentos.

Para não pairar dúvidas sobre esta obrigatoriedade, traz-se à baila o artigo 35 da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964), no qual está evidenciado a adoção do regime de competência para as despesas realizadas e regime de caixa para as receitas, ao especificar que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

O empenhamento da despesa é o ato que garante o comprometimento da dotação orçamentária

específica e no valor correspondente ao instrumento contratual. Destaca-se que somente após esta etapa é que será possível auferir a liquidação da despesa e posteriormente realizar o pagamento ao credor.

No caso de processos licitatórios, a garantia de reserva de dotação orçamentária específica para aquele futuro contrato em geral é concretizada no procedimento denominado “bloqueio orçamentário”, cautela que, na prática, é o comprometimento daquele item do orçamento no sistema informatizado adotado pelo município.

Vencido este primeiro estágio da despesa pública, a administração municipal deve adotar todos os procedimentos para comprovar que a respectiva despesa foi liquidada, seja prestação de serviço, entrega de bem ou de obra.

Segundo o artigo 63 da Lei nº 4320/64 (BRASIL, 1964), é necessário demonstrar a quem executou o contrato (contratante), quanto do objeto contratado foi efetivamente liquidado e se o instrumento acordado pelas partes foi integralmente atendido.

O mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo segundo, indica que esta formalização deve ocorrer em três etapas: existência de contrato ou equivalente (acordo ou ajuste); empenho da despesa, materializado no documento denominado nota de empenho; e os comprovantes da prestação dos serviços, entrega do bem ou da obra pública.

Vencidas as duas primeiras etapas da despesa mencionadas no parágrafo anterior (existência de contrato ou equivalente - acordo ou ajuste - e empenho da despesa), consideradas importantes, porém não abordadas a fundo neste artigo, faz-se necessário destacar em detalhes a etapa referente à liquidação, também exigida pelo diploma legal.

Quando o objeto contratado trata de aquisição de bens, deve a administração pública, por meio do(s) servidor(es) responsável(is) pelo recebimento e/ou do setor que efetivamente vai utilizar o objeto, verificar se as quantidades entregues correspondem àquela contratada, bem como se as suas especificações são as mesmas constantes do edital. No caso de prestação de serviço, as precauções devem ser maiores, em razão da dificuldade em quantificar o objeto.

Observa-se que em diversos momentos estes contratos são parcelados, ou seja, os serviços são realizados sem que haja uma periodicidade objetiva.

É importante ressaltar que o carimbo apostado no documento fiscal certificando que o material foi entregue ou o serviço foi prestado pode não ser suficiente para demonstrar que efetivamente a despesa foi liquidada. Antes do preenchimento desta formalidade e devida assinatura do servidor, se responsabilizando por esta informação, deve haver a certificação pelo setor de almoxarifado ou por quem vai utilizar o objeto adquirido.

Para facilitar a comprovação sobre a liquidação da despesa, nestes casos, é importante que conste no contrato a quantidade a ser executada. A seguir, a título de exemplificação, relacionam-se os documentos e procedimentos de verificação que devem ser adotados pela administração pública para comprovar a liquidação da despesa.

Procedimentos de verificação da liquidação da despesa	
1	O CNPJ registrado na nota fiscal deve ser o mesmo constante do contrato e/ou da nota de empenho
2	O documento fiscal deve ser original em 1ª via, sem rasuras e de valor exatamente igual ao da nota de empenho
3	O documento fiscal deve especificar de forma clara o objeto e a respectiva quantidade, de acordo com o contrato e histórico da nota de empenho, bem como a data da sua emissão (posterior ao da respectiva nota de empenho) e os dados completos do contratante
4	Quando o documento fiscal referir-se a um bem público (móvel ou imóvel) deve estar especificada a sua identificação (placa e quilometragem do veículo, dados de localização e características do imóvel)

5	No caso de serviços, devem estar formalizados os relatórios ou outros documentos que demonstrem a prestação do mesmo na forma contratada
6	Na aquisição de bens, as quantidades e especificações do objeto entregues pelo fornecedor devem ser as mesmas constantes no edital e respectivo contrato

Somente depois de concluída a verificação de comprovação da efetiva liquidação da despesa, deverá o servidor responsável por este procedimento preencher os dados do carimbo apostado na nota fiscal, conforme modelo a seguir.

CERTIFICO que o MATERIAL/SERVIÇO constante deste documento foi RECEBIDO/PRESTADO e aceito	
EM ____ / ____ / ____	
ASSINATURA	
NOME:	
CARGO:	
MATRICULA:	

Vencida esta etapa da despesa pública, a administração poderá iniciar os procedimentos de pagamento conforme dispõe o artigo 62 da Lei 4320/64 (BRASIL, 1964), sempre considerando a ordem cronológica de pagamentos prevista no artigo 5º da Lei (federal) 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2. TEMAS ESPECÍFICOS

Para compor este tópico, foram selecionadas questões referentes a objetos específicos que têm sido frequentemente trazidos à apreciação do Tribunal de Contas, especialmente por meio de representações.

2.1. QUAIS AS EXIGÊNCIAS QUE PODEM CONSTAR NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA A COMPRA DE PNEUS?

Por meio das decisões do TCE/SC, verifica-se o posicionamento prevalecente sobre a matéria no sentido de que são válidas as exigências de certificação do Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia (Inmetro), obrigatória para pneus produzidos no Brasil ou oriundos do exterior, prazo de garantia de 5 (cinco) anos, apresentação de informativo, catálogo ou outro documento que demonstre especificações técnicas e instruções de uso do produto.

Em representação formulada ao TCE/SC (REP 18/00217100) apontando irregularidades em edital de pregão presencial para aquisição de pneus, o relator, na Decisão Singular GAC/LRH - 251/2018 (SANTA CATARINA, 2018), ponderou que:

Em se tratando de pneus, admite-se a exigência de registro no INMETRO, que atesta a segurança e qualidade do produto.

Por outro lado, não restou configurada a irregularidade apontada pelo Representante quanto à exigência do item 4.1.5.5. do edital, relativa à garantia de cinco anos nos pneus cotados contra defeito de fabricação, eis que essa garantia é prevista no artigo 27 do Código de Defesa do Consumidor, sendo hodierna entre os fabricantes do produto, conforme se observa do exame apresentado pela área técnica. Razão pela qual, nesse ponto, não acolho como irregular referida previsão.

2.2. QUAIS EXIGÊNCIAS SÃO VEDADAS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA A COMPRA DE PNEUS?

Após examinar representações formuladas ao TCE/SC apontando possíveis irregularidades em licitações, tendo por objeto a aquisição de pneus e considerando a jurisprudência do TCE/SC sobre a matéria, são vedadas as exigências a seguir descritas:

- a) **exigência de fabricação nacional**, eis que a vedação de produtos importados nos editais de licitação já foi considerada irregular em diversos julgados do Tribunal de Contas do Estado por constituir critério que afronta os princípios regedores da licitação, especialmente o da isonomia do art. 3º da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que, em seu § 1º, proíbe o tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras.

Recentemente, no processo REP 18/00055290, a instrução técnica sugeriu a audiência do responsável para apresentar justificativas para a exigência de pneus indicando as marcas Bridgestone, Firestone, Goodyear, Michellin e Pirelli, privilegiando os revendedores de marcas com fabricação nacional e restringindo o caráter competitivo do certame, infringindo, portanto, o art. 3º da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Ainda, o Tribunal decidiu, no processo REP 13/00740806, pela procedência da representação intentada contra a exigência em tela, com aplicação de multa:

Acórdão nº 0619/2014 (SANTA CATARINA, 2014)

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 do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Julgar parcialmente procedente a Representação em análise, formulada contra a Prefeitura Municipal de Herval d'Oeste, a respeito de irregularidades ocorridas no edital do Pregão Presencial n. 0028/2013 da Prefeitura Municipal de Herval d'Oeste, com fundamento no art. 36, §2º, "a", da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000.

6.2. Aplicar ao Sr. Nelson Guindani - Prefeito Municipal de Herval d'Oeste e subscritor do edital em tela, com fundamento nos arts. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 e 109, II, do Regimento Interno deste Tribunal, as multas a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento ao Tesouro do Estado das multas cominadas, ou interpor recurso na forma da lei, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos art. 43, II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000:

6.2.1. R\$ 400,00 (quatrocentos reais), em face da previsão, no item 5.4 do Edital de Licitação - Processo Licitatório n. 073/2013, de que os pneus fornecidos pelos licitantes sejam exclusivamente de fabricação nacional, em violação ao art. 3º da Lei n. 8.666/93 (item 3.3.1 da Conclusão do Relatório de Instrução DLC n. 644/2013);

- b) **declaração do fabricante das marcas cotadas constando que os pneus sejam homologados pelas montadoras nacionais ou instaladas no Brasil e declaração do fabricante dos pneus de que possui no Brasil um corpo técnico responsável por qualquer tipo de garantia**, pois configuram obrigação de terceiro alheio à disputa.

Destaca-se Acórdão do TCE/SC que pugnou pela irregularidade da exigência:

Decisão nº 0877/2015 – Plenária (SANTA CATARINA, 2015)

6.2.1. Previsão, nos itens 6.4 e 6.5 (Declarações do fabricante) e no item 6.8 (produtos [...] usados em linha de produção de montadoras nacionais [...]), em violação ao art. 3º da Lei (federal) n. 8.666/93 e no inciso II do art. 3º da Lei (federal) n. 10.520/02 (item 2.1 do Relatório de Reinstrução DLC n. 013/2015)

- c) **declaração de associação junto à Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (Anip)**, visto que consta do art. 5.º, inciso XX, da Constituição Federal que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado”.

Veja-se a jurisprudência do TCE/SC:

Decisão TCE/SC nº 0877/2015 – Plenária (SANTA CATARINA, 2015)

6.2.2. Previsão do item 6.7 (Prova de inscrição do fabricante dos pneus Junto à Agência Nacional da Indústria de Pneumáticos – ANIP), pois é uma exigência restritiva à participação de empresas não pertencentes à ANIP, o que contraria o disposto no art. 30 c/c o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, e no inciso I do §1º do art. 3º da Lei (federal) n. 8.666/93 (item 2.1 do Relatório DLC).

Decisão TCE/SC nº 461/2016 – Plenária (SANTA CATARINA, 2016)

6.1. Considerar procedente a Representação formulada pela empresa Roda Brasil Comércio de Peças para Veículos Ltda., nos termos do art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93, para considerar irregulares, com fundamento no art. 36, § 2º, “a”, da Lei Complementar estadual n. 202/2000, os Pregões Presenciais ns. 6 e 12/2015 e as respectivas atas de registro de preços da Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú e do Fundo Municipal de Saúde de São João do Itaperiú, em razão da exigência de que os produtos fossem de fabricação nacional (item 1.1), da prova de inscrição do licitante junto a ANIP (item 7.5.1) e das declarações em nome do fabricante de pneus (itens 7.5.3 e 7.5.4), condições que restringem a participação de licitantes, contrariando o disposto no inciso I do §1º do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

- d) **exigência de que a empresa execute a montagem e o balanceamento de pneus.** No processo REP 13/00740806 (SANTA CATARINA, 2014), a unidade técnica ponderou:

(...) Quanto ao segundo ponto suscitado pela Representante de aglutinação do objeto, o que pode restringir a competição, verifica-se no anexo I do edital que de fato o objeto engloba a oferta de pneus e os serviços de montagem, alinhamento e balanceamento a serem executados no estabelecimento do fornecedor ou em outro indicado pelo mesmo. Considera-se em princípio que tal opção de agrupar o fornecimento e o serviço de montagem dos pneus em uma só contratação pode, como bem salientou a representante, inviabilizar a participação de empresas que não tenham capacidade para atender a demanda total, mas apenas o fornecimento ou a prestação de serviço, em afronta ao artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual o parcelamento do objeto é a regra:

Art. 23, §1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Desse modo, sendo o parcelamento uma regra, cujo cumprimento é exigido nos termos do art. 23, §§1º e 2º da Lei nº 8.666/93, deverá ser obrigatoriamente comprovada pelo gestor a inviabilidade da divisão do objeto. (...)

Em seu Voto, o relator destacou que:

No tocante à suposta irregularidade contida no item 2.1 do edital de licitação nº 73/2013, em face da aglutinação de produtos e serviços em uma única contratação, contrariando o art. 23, §1º, da Lei de Licitações, observo que o Anexo I do edital (fl. 87) exige que a cotação do preço inclua os serviços de montagem, alinhamento e balanceamento, a serem executados no estabelecimento do fornecedor ou em outro indicado por este.

Em que pese a alegação do responsável (fl. 139), no sentido de que o objeto do edital seria a aquisição de produtos por itens individualizados, destaco que a inclusão, no preço, dos valores dos serviços mencionados acima, tem como consequência a aglutinação vedada pelo art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, na medida em que obriga o licitante a adicionar à oferta do bem a ser adquirido o valor do serviço correspondente.

Sob outro aspecto, cabe lembrar que, conforme ressaltou o MPTC (fl. 168), exigir que o fornecedor dos bens licitados também preste os serviços previstos no anexo I do edital inviabiliza a participação de empresas que tenham como atividade-fim somente a venda do produto.

O relator propôs e o Plenário decidiu aplicar multa ao gestor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), em razão da previsão, no item 2.1 do Edital de Licitação - Processo Licitatório nº 073/2013, de aglutinação de produtos e serviços em uma só contratação, sem justificativa técnica, em violação ao art. 23, §1º, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

e) atestados de capacidade técnica com limitação temporal, o que contraria o art. 30, parágrafo 5º, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Na Decisão nº 2093/2012 (SANTA CATARINA, 2012), por exemplo, o TCE/SC firmou entendimento que a exigência de atestado com limitação de época afronta o art. 30, §5º, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

f) exigência de que a entrega de pneus ocorra em prazo exíguo, devendo ser concedido um prazo mínimo de 2 (dois) dias úteis para entrega após a solicitação.

No caso de cláusula do edital que exigia a entrega dos produtos (pneus e câmaras) no prazo de dois dias, contados a partir do recebimento do pedido, no voto condutor da Decisão nº 0107/2015-Plenária (SANTA CATARINA, 2015) o Auditor Substituto de Conselheiro Cleber Muniz Gavi entendeu que:

(...) a Administração pode dispor de exigências no corpo do edital, quando sejam indispensáveis ao cumprimento do contrato (obrigações) e as suas necessidades.

Conforme já assinalado na referida decisão interlocutória, não se pode afastar a primazia do interesse público, que se mostra assente diante das características do Município de Capivari de Baixo, de porte pequeno, com frota reduzida, para o qual a demora na entrega dos produtos ocasionaria eventuais prejuízos de continuidade de serviços públicos, principalmente nas áreas da saúde e educação.

Não reputo como desarrazoado o prazo fixado para a entrega destes produtos, levando-se em consideração a localização geográfica do Município de Capivari de Baixo, situado ao sul de nosso Estado, com acesso direto a uma das maiores artérias rodoviárias do País, além de outros modais de transporte, com a também proximidade a portos e aeroportos.

Ademais, infiro que o referido prazo não importou em limitação à competição, como observado do processamento do certame. Em contato com a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, obteve-se os respectivos registros das Sessões Públicas (atas e registros cadastrais em anexo) em que se consignou a participação de 5 (cinco) empresas (Transporte e Comércio de Pneus Oenning Ltda, Cantu Comércio de Pneumáticos Ltda., Dpaschoal Automotiva Ltda., Modelo Pneus Ltda., e JK Pneus Ltda.), demonstrando que não houve embaraço à concorrência. Além disto, verificando a procedência das empresas habilitadas, tem-se que as empresas Cantu Com. de Pneus. Ltda e Modelo Pneus Ltda estão sediadas nos municípios de Itajaí-SC e Bento Gonçalves-RS, a cerca de 209 km e 375 km de distância, respectivamente, do Município de Capivari de Baixo.

Pelo exposto, ante a reconhecida capilaridade de fabricantes, fornecedores e/ou autorizados de produtos objeto da licitação (pneus e câmaras), não vislumbro que a fixação de 2 (dois) dias, contados do recebimento do pedido, para a entrega das mercadorias, tenha sido restritiva, diante da realidade do mercado, da localização geográfica do Município de Capivari de Baixo e das facilidades para pronto fornecimento do produto.

Assim, acompanho o entendimento exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no sentido de conhecer da presente representação e considerá-la improcedente, ante a ausência de violação as normas de regência.

Na Decisão nº 5305/2014 (SANTA CATARINA, 2014), embora o Tribunal de Contas tenha considerado improcedente a representação, recomendou à Prefeitura Municipal de Camboriú que, em futuros editais de licitação, abstenha-se de adotar a cláusula tida por irregular, em função do exíguo prazo de 1 (um) dia útil para entrega dos produtos, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE/SC. Nesse passo, cita-se o voto condutor da decisão de autoria do Auditor Substituto de Conselheiro Cleber Muniz Gavi, que assim dispôs:

(...) percebe-se que no edital ora questionado, há de fato certa restrição da ampla concorrência ao limitar a entrega do objeto em 1 dia útil. Contudo, vislumbro que, especificadamente no presente caso, a referida limitação temporal não foi suficiente para impedir a participação de licitantes, de modo que não configurou prejuízo na ampla concorrência, a exemplo da participação das empresas Modelo Pneus e Roda Brasil.

Ou seja, a Responsável garantiu a ampla concorrência e ao mesmo tempo supriu a necessidade urgente de adquirir os pneus, pois alega que a Secretaria de Educação não possui frota de veículos que possa esperar mais de 2 dias na prática para a troca de pneus (1 dia do pedido e mais 1 dia para entrega), contados da data do recebimento do pedido.

Torno a destacar que a restrição no edital não deve ser considerada como ilegal, vez que não se mostrou o bastante para embaraçar a concorrência ou trazer qualquer outra forma de prejuízo ao certame.

Por derradeiro, recomendo à Unidade, que já tem conhecimento de que não possui a frota adequada de veículos e não possui pneus reservas, para que nas licitações futuras preveja a referida carência e evite que situações previsíveis se tornem urgentes.

g) exigência de prazo de fabricação igual ou inferior a 6 meses no momento da entrega, pois dificulta a participação de interessados que forneçam produtos importados, em virtude do tempo necessário para o cumprimento dos tramites de desembaraço junto a Receita Federal, o que restringe a competitividade da licitação.

No processo REP 17/00118797, o relator conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, por meio do Despacho GAC/AMF - 9/2017 (SANTA CATARINA, 2017), determinou a sustação cautelar do procedimento licitatório sustentando:

(...) cumpre assinalar que, embora seja louvável a preocupação da Administração com a garantia do produto, a estipulação editalícia não se justifica, pois dificulta a participação de empresas que fornecem produtos importados, em virtude do tempo necessário para o cumprimento dos trâmites de desembaraço junto a Receita Federal, diminuindo de forma injustificada a competitividade da disputa. Dessa forma, a estipulação de que os produtos sejam entregues com prazo de fabricação inferior a 6 meses acaba por cercar o universo de participantes, privilegiando as empresas que trabalham com marcas nacionais e, por consequência, violando as disposições legais que regem os certames. Ou seja, referida exigência ultrapassa os parâmetros legais previstos no art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/93, que veda a Administração Pública de incluir nos editais de licitação condições que frustrem o caráter competitivo do certame e, por consequência, a busca da proposta mais vantajosa. Nesse caso, nem se pode cogitar que a exigência prevista no item 2.1.4 do edital visa resguardar a Administração de qualquer problema com o fornecimento do produto, haja vista que a própria certificação do INMETRO já visa a aferir a segurança dos pneus novos, não havendo qualquer necessidade de cumprimento de outra exigência relativa à qualidade do produto (...)

h) exigência de atestado fornecido exclusivamente por pessoa jurídica de direito público para fins de comprovação de aptidão técnica, pois se apresenta desarrazoável impedir que o licitante

comprove já haver fornecido produto semelhante por meio de atestado emitido por pessoa jurídica de direito privado.

A exigência motivou a suspensão cautelar do certame para aquisição de pneus no processo REP 18/00217100:

Decisão Singular GAC/LRH nº 251/2018 (SANTA CATARINA, 2018)

1.2. Determinar, cautelarmente, ao Sr. Lindomar Ballmann – Prefeito Municipal, com fundamento no art. 29 da Instrução Normativa TC nº 21/2015 c/c do art. 114-A do Regimento Interno desta Casa – Resolução nº TC-06/2001, a sustação do Pregão Presencial nº 21/2018 (Processo licitatório nº 31/2018), da Prefeitura Municipal de Rio Fortuna, com abertura verificada em 17 de abril de 2018, no estágio em que se encontrar, abstendo-se de adjudicar ou mesmo homologar licitação, a expedição de ordem de fornecimento ou pagamento, até a deliberação definitiva desta Corte, em face das seguintes irregularidades:

(...)

1.2.4. Exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica que comprove já ter fornecido materiais da natureza da presente licitação, fornecida por pessoa jurídica de direito público, que tenha expedido em no mínimo 90 dias, contados da data da entrega dos envelopes, previsto no item 4.1.5.4 do Edital, contraria o disposto do §5º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2.2.4 do Relatório DLC 217/2018)

- i) Exigência de certificação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)**, pois, atualmente, o Ibama não é mais um órgão anuente para importação de pneumáticos.

Veja-se a jurisprudência do TCE/SC:

Acórdão nº 0015/2016 (SANTA CATARINA, 2016)

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 nos arts. 59 c/c 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Considerar procedente a representação formulada nos termos do art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93.

6.2. Considerar irregular, com fundamento no art. 36, §2º, alínea “a”, da Lei Complementar n. 202/2000, o Pregão Presencial n. 001/2015, no valor de R\$ 254.800,00 (duzentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos reais), da Prefeitura Municipal de Zortéa, em razão:

6.2.1. Exigências previstas nos arts. 17, 18, 19 e 21 (Declaração do fabricante dos pneus das marcas cotadas, que os pneus são homologados pelas montadoras nacionais ou instaladas no Brasil, citando inclusive o nome das montadoras, sendo pneus de linha de montagem e 1ª. linha; declaração do fabricante de pneus que possua no Brasil um corpo técnico responsável por qualquer tipo de garantia; declaração do fabricante que em casos referentes a garantia, a reposição do produto seja feita em no máximo 48 horas; certificado do IBAMA do fabricante de pneumáticos e do licitante de pneus), que se configuram restritivas à participação de empresas, o que contraria o disposto no art. 30 c/c o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o inciso I do §1º do art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93 (item 3.3.1 do Relatório de Instrução DLC n. 048/2015)

2.3. QUE EXIGÊNCIAS PODEM CONSTAR NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO/REFEIÇÃO?

Na licitação para o fornecimento de vale alimentação e refeição é possível a exigência de que o cartão magnético seja dotado com *chip* de segurança, conforme a Súmula nº 2 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2017):

A exigência de utilização exclusiva de cartão eletrônico com *chip* de segurança em edital licitatório, que tem como objeto a contratação de serviços pela Administração Pública, não caracteriza restrição à competitividade do certame, em razão de possuírem

capacidade de armazenar dados de forma mais segura.

Também não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa, devendo-se, em cada caso, avaliar se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir dos critérios previamente fixados no edital. Colaciona-se precedente da Decisão Singular GAC/CFE - 15/2018 (SANTA CATARINA, 2018):

Oportuno destacar ainda, que conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, nas licitações destinadas ao fornecimento de cartões de vale-refeição/alimentação, a oferta de taxas negativas ou de valor zero não implica violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei de Licitações. Isso ocorre porque a lucro das empresas que fornecem cartões de vale-refeição/alimentação, não se restringe à taxa de administração cobrada do Poder Público, mas também ao valor da taxa de administração cobrada de estabelecimentos credenciado.

É possível a indicação de um número mínimo de estabelecimentos a serem credenciados. No entanto, apesar de discricionária a fixação desse número, os critérios técnicos adotados para tanto devem estar em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de definidos e fundamentados no processo licitatório.

No processo REP 17/00611329, relativo à licitação para contratação de fornecimento de vale alimentação/refeição apontou-se, dentre outras irregularidades, restrição à competitividade decorrente da exigência de excessiva rede de estabelecimentos credenciados. Após analisar os autos, a unidade técnica manifestou-se nos seguintes termos (SANTA CATARINA, 2017):

Em relação ao segundo questionamento da representante, quanto ao número de estabelecimentos exigido, verifica-se no edital que os *tickets* deverão ter valor facial de R\$ 9,00 e R\$ 15,00 por folha, e que o vale será fornecido em *ticket* de papel para ser utilizado em eventos do Município. Não obstante isso, é necessário que a representada demonstre a razoabilidade entre o número de estabelecimentos exigidos e o de servidores beneficiados, assim como as razões que motivaram a definição da dimensão da rede credenciada de estabelecimentos exigida no edital.

Do contrário, a exigência se mostra restritiva.

Em decisão singular GAC/JCG - 341/2017 (SANTA CATARINA, 2017), o relator determinou, cautelarmente, ao responsável, a sustação da licitação para fornecimento de vale-refeição e a audiência do responsável para se manifestar acerca da “ausência de apresentação de justificativas técnicas para a definição da dimensão da rede credenciada de estabelecimentos, exigida no edital, que pode levar ao desatendimento do art. 3º, §1º, I, da Lei (federal) nº 8.666/93”.

2.4. QUAIS EXIGÊNCIAS SÃO VEDADAS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO/REFEIÇÃO?

Na licitação para contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação/refeição são vedadas as seguintes exigências:

- a) exigência de apresentação de rede credenciada como critério de habilitação ou na fase de proposta**, pois tal exigência deve ser feita no momento da contratação e concedendo-se ao licitante vencedor um prazo adequado para o credenciamento, para não comprometer a competitividade do certame, conforme precedente no Processo REP 15/00435110. O relator, concordando com a análise feita pela unidade técnica, determinou cautelarmente a sustação da licitação. Cita-se trecho de interesse do Despacho GAC/WWD - 1441/2015 (SANTA CATARINA, 2015):

O inciso VII do artigo 4º da Lei Federal nº 10.520/02, diz, que “aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, [...] entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, [...]”.

Assim, não há autorização legal para se exigir além do previsto. Qualquer exigência que não se referir ao preço e ao objeto não pode ser exigida quando da apresentação da proposta de preço.

Quando se trata de documentação, o inciso XII do artigo 4º da Lei do Pregão, diz que “encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital”.

(...)

Segundo o dicionário, o credenciamento significa outorga de procuração a pessoa ou instituição que passa a ser representativa de alguém ou algo em questões burocráticas. Com efeito, a exigência de relação de estabelecimentos credenciados para contratos com administradoras de cartões vale alimentação / vale-refeição devem ser dirigidas tão somente ao vencedor do certame, como condição para contratação, oportunizando a todos os interessados igualdade de condições no concurso pelo contrato com a Administração.

Claro que a aludida exigência, quando se pretende seja comprovada já no momento da apresentação do recebimento dos envelopes e da sessão pública correspondente, não se presta a garantir a isonomia entre potenciais licitantes, garantida pelo art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93: é condição de execução da contratação, passível, portanto, de se requerer no momento seguinte, na convocação para assinatura do contrato.

b) exigência de apresentação da relação e cópia dos contratos firmados com a rede mínima inicial credenciada. Esta exigência foi questionada nos autos do processo REP 17/00456331, sendo que o relator, mediante o Despacho Singular GAC/HJN - 112/2017 (SANTA CATARINA, 2017), determinou cautelarmente a sustação do procedimento licitatório. Em sua decisão o relator destacou:

(...) O Representante se insurgiu com a exigência disposta no item 6.1.4 – f, apresentado no Edital:

6-HABILITAÇÃO 6.1.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA F)- APRESENTAR RELAÇÃO E CÓPIA DE CONTRATO DE REDE MÍNIMA INICIAL COM NO MÍNIMO, 05 (CINCO) MERCADOS E 01 (UM) SUPERMERCADO, CREDENCIADOS NA ÁREA DO MUNICÍPIO DE IMARUÍ.

Segundo o representante a comprovação da rede de estabelecimento credenciada em fase de habilitação da documentação, não obedece ao princípio da razoabilidade, e acaba por privilegiar os licitantes locais, bem como os que já prestam serviços similares a municipalidade, que já tem os estabelecimentos cadastrados.

Citou várias decisões do Tribunal de Contas da União - TCU, a exemplo do Acórdão n. 315/2010, cujo teor aduz que “constitui restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que deles exige prévia comprovação de rede de estabelecimentos credenciados no Estado [...]”.

Aduz ainda, que segundo o Acórdão citado, além de contrariar a jurisprudência do TCU, a exigência afasta a participação de empresas que atuam em outras regiões do Brasil, pois “somente as da localidade têm como provar, até a data da sessão pública, que possuem rede de estabelecimentos credenciados nos locais indicados”.

O representante também alegou que “para que uma rede seja totalmente credenciada, é necessário um prazo mínimo de 20 (vinte) dias, a contar da assinatura do contrato, para que se possa fazer a negociação com os estabelecimentos e apresentar a rede totalmente credenciada, prazo este que oportunizará, inclusive, melhores condições de lances, uma vez que com tempo hábil, as negociações com o comércio serão mais proveitosas e refletirão nas possibilidades de ofertas quando da disputa no pregão.”

Sobre o tema, neste Tribunal, também já foi questionada esta exigência nos autos da REP 15/00435110 da Prefeitura Municipal de Forquilha, sendo que o Relator, mediante o Despacho Singular GAC/WWD-1141/2015, determinou cautelarmente a sustação do procedimento licitatório.

Portanto, entendo que a representação deva ser conhecida em face da exigência prévia de relação de rede credenciada como documento de qualificação técnica, prevista na alínea ‘f’ do item 6.1.4 do Edital ora representado, contrariando o previsto no § 6º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, e configurando cláusula restritiva à participação, em afronta ao inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

c) exigência de cópia do alvará de localização da empresa licitante, por contrariar o previsto no

artigo 30 da Lei (federal) nº 8.666/93 (SANTA CATARINA, 1993) c/c o inciso I do §1º do art. 3º do mesmo diploma legal e o disposto no final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, consoante Decisão nº 0209/2016 (SANTA CATARINA, 2016):

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Considerar procedente a Representação formulada pela empresa ECOPAG Administradora de Cartões Eirele – ME, indicando a ocorrência de irregularidades no Edital de Pregão Presencial n. 26/15, da Prefeitura Municipal de Balneário Barra do Sul, relativo ao fornecimento de vale-refeição na forma de cartão magnético e/ou eletrônico e respectivas recargas de crédito para utilização em restaurantes de rede credenciada.

6.2. Recomendar à Prefeitura Municipal de Balneário Barra do Sul que, nos futuros procedimentos licitatórios, abstenha-se da exigência de documentação que não esteja prevista nos arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/93.

d) exigência de índice de endividamento menor ou igual a 0,50 e de liquidez corrente igual ou superior a 1,5, uma vez que não correspondem à realidade do segmento de mercado do objeto em disputa.

A unidade técnica, ao instruir o processo REP 17/00547566, observou que:

Relatório N° DLC - 295/2017 (SANTA CATARINA, 2017)

Concernente ao parâmetro para a aferição do endividamento das licitantes, podem ser aceitos padrões variados de acordo com o nicho de mercado do objeto pretendido. Todavia, em vista da ausência de justificativas para o patamar adotado pela Prefeitura de Rodeio, e das ponderações contidas na jurisprudência do TCE/SP, entende-se que, quando o Município opta por exigir índices contábeis para a aferição da qualificação econômico-financeira, deve justificar a sua escolha no âmbito do processo administrativo, nos termos do artigo 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

Diante disso, a unidade anulou a licitação analisada na REP 17/00547566 e o relator, em seu voto, propôs deliberação pela perda de objeto destes autos e seu arquivamento.

e) tipo licitatório da menor taxa administrativa avençada com os estabelecimentos credenciados, com limitação de 4%, o que viola os princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da competitividade, contrariando o art. 3º, *caput*, e §1º, inciso I, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Colaciona-se precedente da Decisão Singular GAC/CFF - 15/2018 (SANTA CATARINA, 2018):

De fato, assim como destacado pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, ao escolher como critério de seleção a menor taxa avençada com estabelecimentos credenciados e não a menor taxa de administração pelo serviço contratado com a Administração “o Município abriu mão de obter um contrato mais vantajoso e economicamente mais barato” para a Administração, fato que viola não só o princípio da legalidade como também o próprio princípio da seleção da proposta mais vantajosa (...)

Sobre a alegada violação ao princípio da livre iniciativa ou liberdade de mercado, embora possa ter ocorrido, é matéria estranha à competência de julgamento deste Tribunal de Contas, motivo pelo qual não entrarei neste mérito. Não obstante o estabelecimento da taxa máxima de 4% acaba por violar, sem justificativa, o princípio da competitividade das licitações, uma vez que exclui do certame empresas que mantêm com estabelecimentos credenciados taxas maiores do que 4%

f) estabelecimento de um percentual de desconto mínimo de 0,1% sobre a taxa de administração máxima definida, qual seja: 3%, a ser cobrada pela administradora dos estabelecimentos credenciados.

Em representação formulada (REP 17/00803236), a unidade técnica apontou o seguinte:

Relatório N° DLC 538/2017 (SANTA CATARINA, 2017)

Além disso, a representante apresenta questionamento acerca da Taxa Administrativa Máxima a ser cobrada dos Estabelecimentos Credenciados do item 2.2 do Termo de Referência do instrumento convocatório:

2.2. Fica estabelecido o percentual de desconto mínimo de 0,1% (um décimo por cento), sobre e taxa de administração máxima definida, qual seja, 3,0% (três por cento) a ser cobrada dos Estabelecimentos Credenciados, sendo vedada a aplicação de taxa negativa. Como se sabe, nas licitações para contratação de vales alimentação/refeição, nas quais o valor do vale é fixo, as propostas dos licitantes são apresentadas em percentual aplicável sobre tal valor, a título de taxa de administração, podendo inclusive o particular oferecer proposta com valor igual a zero, já que é remunerado indiretamente pelos estabelecimentos comerciais credenciados.

Quanto a estabelecer uma taxa de administração máxima definida, qual seja, 3,0% (três por cento) a ser cobrada dos Estabelecimentos Credenciados, conclui-se que as questões atinentes à relação contratado-estabelecimentos credenciados não dizem respeito, em regra, à Administração contratante. O vínculo de índole privada se estabelece exclusivamente entre a pessoas jurídicas de direito privado, a empresa contratada para comercialização dos vales e os estabelecimentos credenciados.

Acolhendo tal análise, o relator, mediante Despacho GAC/HJN - 528/2017 (SANTA CATARINA, 2017), determinou cautelarmente a sustação do procedimento licitatório.

2.5. QUAIS OS PRINCIPAIS ASPECTOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULO?

Preliminarmente, é preciso reconhecer as dificuldades que a Administração Pública encontra em licitar e contratar determinados serviços, como a manutenção de veículos, por apresentar características próprias.

No âmbito deste Tribunal, há o Prejulgado n° 803 (SANTA CATARINA, 1999):

1. Ressalvados os casos especificados na legislação, a aquisição de peças e a contratação de serviços de manutenção em veículos e equipamentos rodoviários deve ser precedida de licitação, operacionalizadas conforme as características e peculiaridades de cada órgão/entidade, observando-se a legislação.
2. A contratação dos serviços de manutenção em veículos e equipamentos rodoviários pode se dar da seguinte forma:
 - a) através de diversas licitações, uma para cada necessidade (observando-se a modalidade adequada para o conjunto das licitações), incluindo-se ou não o fornecimento de peças;
 - b) através de licitação cujo contrato contemple o regime da empreitada por preço unitário, incluindo-se todos os serviços necessários, e utilizando-se da relação do preço homem/hora para a remuneração, com fornecimento de peças pelo órgão/entidade contratante;
 - c) através de licitação, conforme item anterior, com o fornecimento de peças pelo contratado, sem exclusividade, com prévia aprovação do órgão/entidade contratante do orçamento das peças a serem substituídas.
3. A aquisição de peças pode ser operacionalizada:
 - a) juntamente com a contratação dos serviços, na forma do item anterior;
 - b) através de processo licitatório específico;
 - c) mediante a utilização do Sistema de Registro de Preços;
 - d) excepcionalmente, por dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei

Federal nº 8.666/93, alterado pela Lei Federal nº 9.648/98.

Não obstante isso, constata-se que a Administração tem adotado formas diversas de contratação, algumas regulares e outras nem tanto, violando a legislação de regência.

Nessa linha, observa-se que a prestação de serviços de manutenção de veículo vem sendo licitada pelo maior percentual de desconto, mesmo que essa forma de contratação não conste na Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e no prejulgado do Tribunal. Esse formato leva em conta que não é razoável exigir o detalhamento, em edital, das centenas, milhares de peças utilizadas em um veículo, quando se sabe que apenas algumas delas serão usadas e outras, provavelmente, não serão exigidas durante o contrato. Também não é razoável exigir que o servidor público que elabora o termo de referência possua conhecimento de todas as peças de um veículo, especialmente em razão dos inúmeros modelos existentes no mercado.

Embora o Tribunal não possua um posicionamento terminativo sobre o assunto, não se pode dizer que é inviável a adoção de critério de maior desconto sobre a tabela, porque, ao aplicar-se tal percentual sobre o preço de tabela, ao final, o resultado obtido continuará sendo o menor preço. Nesse caso, é realizada a licitação, de forma conjunta, do serviço de manutenção e das peças, as quais são pagas com base em uma tabela, sobre a qual incidem os descontos ofertados na licitação.

Cabe frisar que a Administração não elabora estimativa de forma detalhada das peças a serem utilizadas, já que o pressuposto básico é de que os licitantes têm pleno conhecimento do mercado e condições de apresentarem suas cotações, sem qualquer prejuízo.

Ainda sobre o tema, colaciona-se o seguinte entendimento de Guimarães (2013, p. 64):

Conforme prevê o §1º, do artigo 9º do Decreto Federal nº 7.892/13, outro critério de julgamento possível de ser adotado nas licitações para registro de preços é o maior desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, critério este que em termos práticos resulta no menor preço para a Administração Pública. Nesta hipótese, deverá constar do processo uma justificativa técnica e, por óbvio, a regra deve estar previamente fixada no edital do certame, assim como a respectiva tabela de preços que servirá de parâmetro para a oferta de descontos constitui-se em anexo obrigatório desse instrumento.

No que tange especificamente à tabela que deverá ser adotada pela Administração para fins de incidência do percentual de desconto, por parte dos licitantes, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2015, p. 321) defende que:

(...) nessa hipótese, as propostas ofertarão desconto sobre tabelas de preços praticadas no setor. O entendimento se aplica a tabelas oficiais de preços, quanto à tabelas elaboradas por pessoas jurídicas não integrantes da Administração Pública, desde que seu controle não esteja ao alcance direto do licitante.

Cabe salientar, contudo, que ainda não há um consenso nos órgãos de controle sobre o assunto.

Outra modelagem que se observa no mercado é a contratação de serviços de gerenciamento de frota, abarcando manutenção, abastecimento, lubrificações, etc. Ou seja, é repassado a um terceiro o gerenciamento/a administração da frota.

Quanto à possibilidade da utilização dessa solução, é preciso não perder de vista que as atividades de gestão e fiscalização são finalísticas da Administração, ou seja, dizem respeito à concretização de um múnus público, relacionado à boa administração da coisa pública. A partir disso, em tese, é vista com ressalvas a utilização da solução de gerenciamento de frota por terceiros. Nesse aspecto, cita-se trecho do Relatório do Ministro Relator do Acórdão nº 7401/2011 – 1ª Câmara, TCU (BRASIL, 2011):

A terceirização do serviço de gerenciamento de frota deve ser vista com reserva, pois o

Estado está delegando uma atividade de sua própria responsabilidade, o gerenciamento e o controle de seus bens. Além disso, está fornecendo informações estratégicas do Estado para terceiros, como os dados dos veículos que integram a frota estadual e os dados pessoais de seus motoristas.

Um outro ponto criticado dessa solução refere-se a não licitação dos produtos fornecidos e serviços disponibilizados pela gestora da frota. Os serviços de manutenção ou o fornecimento de combustível, por exemplo, não são licitados, mas disponibilizados pela rede credenciada. Logo, não há disputa para esses objetos que garanta, em condições isonômicas, a seleção do melhor custo-benefício para a Administração.

Sobre esse ponto, mais uma vez cita-se trecho do Acórdão nº 7401/2011 – 1ª Câmara, TCU (BRASIL, 2011):

Outro ponto que se destaca é o cadastramento de postos que poderão fornecer combustíveis ao Estado, que receberão via cartão eletrônico, com isso o Estado está abrindo mão de escolher a proposta mais vantajosa para prestação desse serviço.

A ‘licitação casada’ dos serviços restringiu a competitividade da licitação ao ponto de somente a empresa vencedora, Taurus Distribuidora de Petróleo Ltda., conseguir atender as exigências do edital.

(...)

Acórdão

9.5.3 ausência de licitação para compra de combustíveis com os recursos do convênio, em função da adesão ao Contrato nº 04/2006, por meio da celebração do Quadragésimo Primeiro Termo Aditivo, de 27/09/2007, cuja licitação original restringe o caráter competitivo pelo não parcelamento do objeto e vinculação ao serviço de sistema de gerenciamento de frotas (serviço diferente do objeto), via cartão eletrônico, com o agravante de se incluir o cadastramento de fornecedores de combustíveis, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993;

Todavia, não há como deixar de ponderar, de outro lado, que o modelo, em determinadas situações, vai ao encontro da realidade da Administração, em especial quando atua em várias localidades. Nessas circunstâncias, o princípio da eficiência administrativa poderia determinar a legalidade da contratação da gestão de frota. Nesse sentido, é o trecho do Voto do Ministro Revisor Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 2.731/2009 – Plenário TCU (BRASIL, 2009):

10. Para avaliar esse ponto, deve-se ter em conta as características específicas dos veículos do DPF, que operam frequentemente fora das localidades em que estão baseados, inclusive em outras unidades da Federação, e que são utilizados em condições severas e desgastantes, o que torna indispensável a manutenção rotineira, célere e geograficamente dispersa.

11. Tais circunstâncias de uso da frota – às quais deve ser acrescentada a peculiaridade do uso de quantidades maiores de veículos em operações de grande porte, o que acarreta a ocorrência de períodos de concentração de demandas de reparos, com os conseqüentes atrasos de reparos e aumentos dos tempos de indisponibilidade de viaturas – tornam inegavelmente mais vantajosa para o DPF e compatível com o princípio da eficiência a contratação de manutenção em âmbito nacional, ao invés da contratação de uma única oficina em determinada localidade.”

Percebe-se assim que o modelo da contratação dos serviços de gestão de frota pela Administração não constitui uma alternativa cujo emprego é consensualmente aceito. Portanto, é recomendável à Administração elaborar estudos antes de adotar qualquer modelo, mesmo porque, eventual controle recairá sobre a motivação da decisão tomada.

Como dito, não obstante esse modelo de gestão de frota admita críticas por não viabilizar disputa em relação aos preços dos serviços e fornecimentos propriamente ditos, pode se mostrar adequado dependendo de cada caso, a exemplo do que ocorre quando há a necessidade de atendimento dos veículos em localidades diversas, sem possibilidade de planejamento prévio em decorrência da realidade de deslocamentos.

Justificado esse modelo de contratação, deve então a Administração estabelecer regramento que viabilize aferir a regularidade dos valores a serem praticados em face dos preços de mercado. Para tanto, não deve se restringir a avaliar os orçamentos apresentados pela contratada, mas ela própria promover pesquisa de mercado para avaliar o valor adequado visando a obtenção dos fornecimentos ou serviços que não integraram inicialmente o edital, a proposta e o contrato. Esta conduta minimiza os riscos de contratação antieconômica.

Nesse ponto, oportuno citar recente representação (REP 18/00133003) no TCE/SC em que a unidade técnica não considerou irregular a contratação de gerenciamento de frota. Nos autos, relativos ao Pregão Eletrônico nº 14/2018/MP, promovido pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina para serviços de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, lubrificantes e aditivos, peças e serviços para manutenção de veículos e equipamento, a representante impugnou a imposição aos licitantes da obrigatoriedade de efetuar descontos sobre os preços dos combustíveis indicados na bomba ou a média do valor por litro praticado pela ANP, além de determinar desconto mínimo nos preços do combustível. Entendeu a relatora que “o objetivo dos itens 8.4 e 8.4.1 não parece ser o de prejudicar o contratado, mas, sim, obrigá-lo a pesquisar o posto de gasolina mais barato nas imediações. Longe de configurar exigências abusivas, as cláusulas mencionadas demonstram, a priori, a preocupação do órgão licitante para com o orçamento público” e nessa linha indeferiu o pedido de sustação cautelar do edital, conforme consta na Decisão singular COE/SNI – 125/2018 (SANTA CATARINA, 2018).

Então, não há um único modelo. A Administração pode optar pela divisão do objeto ou pela contratação conjunta dos serviços de manutenção com o fornecimento de peças de acordo com o prejulgado do TCE/SC e de sua realidade justificando a opção. E como apontado antes, é possível, a depender da situação, licitar a totalidade do objeto (serviços e peças), caso em que a aferição do serviço pode ser pelo menor valor homem-hora e, no caso das peças, pode ser pelo maior desconto. Pode-se ainda adotar o gerenciamento de frota de veículo de forma excepcional, demonstrando mediante justificativas que essa é a opção mais vantajosa para atender sua realidade.

O importante é estabelecer um critério que conduza à proposta mais vantajosa como um todo e, em qualquer um dos modelos relativos à manutenção e ao fornecimento de peças para veículos, implementar um rigoroso mecanismo de controle sobre os serviços e peças indicados pela contratada, de modo a evitar pagamentos por serviços e fornecimentos não realizados.

Uma irregularidade que foi apontada em processo licitatório para manutenção de veículo é a exigência de que a empresa seja concessionária ou autorizada, depois de vencido prazo de garantia. Entendeu o conselheiro relator na Decisão Singular GAC/CFF - 412/2017 (SANTA CATARINA, 2017):

Analisando os fundamentos de mérito, constato que realmente há indícios de que o item n. 15.2 do edital represente restrição à ampla participação de interessados, pois a exigência de que a empresa licitante seja revendedora ou assistente técnica de pelo menos uma das marcas constantes nos lotes do edital, exclui a participação de interessados tecnicamente aptos a realizar manutenção e fornecer peças, sem que tenham interesse em atuar como autorizado ou revendedor dos produtos da marca. Tal restrição viola o art. 3º, § 1º, da Lei de Licitações, que veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo da Licitação.

Ainda, não se deve exigir, para a comprovação da qualificação técnico-operacional, o requisito de propriedade e de localização prévia da oficina ou dos equipamentos a serem utilizados na manutenção dos veículos, por contrariar o disposto no § 6º do art. 30 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Tais exigências podem ser impostas apenas por ocasião da assinatura do contrato e não como requisito de habilitação. Essa linha de entendimento foi adotada no processo REP 18/00158936, em que o relator determinou medida cautelar, na qual consignou:

Decisão Singular nº COE/SNI - 169/2018 (SANTA CATARINA, 2018)

Quanto à exigência de apresentação de declaração de que a empresa tem disponível local para a prestação dos serviços, acompanhada de comprovante de endereço, fatura de água,

energia elétrica ou telefone em nome da licitante, e ainda que o imóvel possua 600 m² e seis elevadores hidráulicos (item 14.2), destaco que os requisitos de qualificação técnica devem se limitar ao que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. Além disso, o parágrafo sexto do artigo 30 da Lei n. 8.666/93, acima transcrito, veda expressamente a exigência de propriedade prévia das instalações necessárias ao cumprimento do objeto da licitação.

Por fim, para evitar questionamentos, a Administração deve contratar a manutenção de veículos mediante licitação, salvo os casos de dispensa. Cita-se a Decisão Singular GAC/HJN - 491/2017 (SANTA CATARINA, 2017), que determinou a audiência do responsável para apresentar defesa para as seguintes irregularidades:

2.2.1. Realização de despesas com conserto de veículos da frota municipal, no montante de R\$ 105.842,93, sem a comprovação da existência de processos licitatórios, em afronta ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e artigo 2º da Lei 8666/;

2.2.2 Realização de despesas com conserto de máquinas pesadas da frota municipal, no montante de R\$ 324.214,91, sem a comprovação da existência de processos licitatórios, em afronta ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e artigo 2º da Lei 8666/93;

2.6. QUAIS OS PRINCIPAIS ASPECTOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO NA LOCAÇÃO OU AQUISIÇÃO DE VEÍCULO/MÁQUINAS?

Preliminarmente, a Administração deve ponderar os custos existentes na manutenção de frota própria e na locação de veículos de terceiros.

A decisão pela aquisição de veículo para deslocamentos dos agentes públicos, em detrimento da locação, depende da análise da vantajosidade para a Administração, com base na comparação entre os custos diretos e indiretos de cada alternativa.

Se a Administração verificar que não possui condições de realizar o planejamento e acompanhamento dos contratos de manutenção e fornecimento de peças, pode adotar o modelo de locação de veículo, porque neste tipo de contrato o locador é que se responsabiliza pela manutenção.

Seja na opção pela locação ou na aquisição de veículo, um ponto que tem sido apontado como irregular pelo Tribunal de Contas diz respeito à especificação do objeto com detalhamento excessivo e minucioso, de modo a restringir ou direcionar a licitação.

Em decisões recentes, este Tribunal tem considerado o excessivo detalhamento do objeto como indício de um possível direcionamento. Nesse sentido, ressaltam-se Decisões Singulares que determinaram a audiência dos responsáveis em virtude da restrição:

Decisão Singular GAC/HJN - 60/2017 (SANTA CATARINA, 2017)

(...)

1. Conhecer da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio de sua procuradora Cibelly Farias Caleffi, nos termos do parágrafo único do art. 101 da Resolução n. TC0120/2015;

2. Determinar à Secretaria Geral – SEG que proceda, nos termos do artigo 29, §1º da Lei Complementar nº 202/2000, à Audiência do Responsável, Sr. Paulo Manoel Vicente, Presidente da Câmara de Vereadores de Itajaí e subscritor do edital, para que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, alínea “b”, do mesmo diploma legal, c/c o art. 124 do Regimento Interno, apresente alegações de defesa acerca das seguintes irregularidades, ensejadoras de aplicação de multa prevista no art. 70, II, da Lei Complementar nº 202/2000:

2.1. Aquisição de veículo, por meio do Pregão Presencial nº 002/2017, com previsão de exigências de potência mínima de 150 cv, mínimo de 06 (seis) airbags e roda em liga leve aro no mínimo 17 polegadas, consideradas excessivas e limitadoras do universo de potenciais licitantes interessados, pois somente os veículos denominados “top de linha”

da categoria sedan, e a preços maiores, possuem essas caput características, em prejuízo à isonomia e à ampla competitividade, contrariando o art. 3º, e § 1º da Lei nº 8.666/1993 e o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002.

2.2. Aquisição de veículo, por meio do Pregão Presencial nº 002/2017, cujas características indicam a natureza de categoria de luxo do automóvel, sem justificativa adequada da escolha, em afronta aos princípios da economicidade, da moralidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, previstos nos arts. 37 e 70, caput, da Constituição Federal e ao disposto no art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/2002;

(...)

Decisão Singular GAC/JNA - 170/2018 (SANTA CATARINA, 2018)

(...)

1. Conhecer da Representação formulada pelo Sr. Carlos Roberto Mendes Ribeiro, com fundamento no §1º do artigo 113 da Lei Federal n. 8.666/93, noticiando supostas irregularidades no Edital de Pregão Presencial n. 10/2017, lançado pela Prefeitura Municipal de Barra Velha, visando o registro de preço de um veículo para uso do gabinete do Prefeito do município, no valor previsto de R\$144.096,66, por preencher os requisitos e formalidades do art. 113, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993 e art. 24 da Instrução Normativa n. 21/2015;

2. Determinar a audiência do Sr. Alexandre de Oliveira – Secretário de Administração e Finanças e subscritor do Edital, para, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, inciso I, alínea “b”, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentar justificativas, adotar as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promover a anulação da licitação, tendo em vista as irregularidades apuradas no Edital de Pregão Presencial n. 10/2017 e apontadas pela DLC, a saber:

2.1 Especificações do objeto apresentado no Termo de Referência – Anexo I do Edital, que restringiram a participação de outras marcas de licitantes, contrariando o disposto no inciso I do §7º do artigo 15 da Lei Federal n. 8.666/93 c/c o inciso I do §1º do artigo 3º da Lei Federal n.

8.666/93;

2.2 Fixação do valor de R\$144.096,66 para a aquisição do veículo sem realização dos orçamentos (o recomendável é consultar no mínimo 3 (três) empresas e fazer uma média entre os preços propostos), contrariando o disposto no inciso III do artigo 3º da Lei Federal n. 10.520/02 c/c o inciso IV do artigo 43 da Lei Federal n. 8.666/93; e

2.3 Especificações constante do Termo de Referência do Edital, que contrariam os princípios da impessoalidade, moralidade e da eficiência previstos no artigo 37 caput da CF;

Portanto, as especificações do objeto devem ser razoáveis e adequadas ao que se pretende adquirir ou locar, sob pena de, havendo um extrapolamento do necessário, possibilitar que a característica restrinja o caráter competitivo da licitação ou leve ao direcionamento.

Desse modo, a Administração deve abster-se de incluir, nos instrumentos convocatórios, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, **devendo justificar e fundamentar tecnicamente quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores de serviços do objeto do certame.** Adicionalmente, deve observar para não prever itens de luxo e desnecessários na licitação.

A Administração também deve abster-se de exigir que o veículo/máquina seja de fabricação nacional, por constituir restrição indevida ao caráter competitivo do certame, de acordo com a Decisão do TCE/SC nº 1621/2014 (SANTA CATARINA, 2014).

É recomendável a Administração realizar um estudo comparativo entre o custo benefício de aquisição, manutenção ou locação, com vistas a fundamentar a opção mais vantajosa para ela. No processo de representação REP 17/00161960, a unidade técnica, com base nos custos de manutenção e de

aquisição, concluiu que houve infração aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, constantes no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Entendeu que o valor de manutenção de cada roçadeira seria suficiente para adquirir outras duas ou até três novas roçadeiras, a cada ano de contrato de manutenção. O conselheiro relator, acompanhando a instrução, determinou a audiência do responsável para apresentar justificativas diante da seguinte irregularidade, por meio do Despacho - 36/2017 (SANTA CATARINA, 2017):

2.1 – Contratação para o fornecimento de peças e mão-de-obra para roçadeiras, mediante o Contrato nº 49/2015 da Prefeitura Municipal celebrado com a empresa Socimaq, no valor de R\$80.464,00, afronta os princípios da eficiência e da economicidade previstos, respectivamente, no art. 37, *caput*, e art. 70, *caput*, da Constituição Federal (item 2.2.1 do presente Relatório);

Ou seja, em procedimento licitatório para aquisição ou locação de veículos/máquinas, a adoção de uma das alternativas depende da comprovação de sua vantagem em relação às demais, com fundamento em estudo que avalie o custo/benefício das opções, sob o risco de ser efetuada uma contratação antieconômica.

2.7. O QUE É PRECISO OBSERVAR NA FASE DE PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA?

Dependendo do valor do contrato, e incluindo a possibilidade de vigência por 60 meses, deve-se utilizar a modalidade tomada de preços ou concorrência. Na qualificação técnica, ainda que o objeto da licitação inclua, por exemplo, a manutenção, melhoria e ampliação de iluminação pública, elaboração de projeto elétrico e luminotécnico, cadastro e identificação de unidades de iluminação pública, com destinação final ambientalmente sustentável dos materiais retirados, o atestado de capacidade técnica operacional e profissional não poderá exigir a comprovação de aptidão para desempenho de todas as atividades, mas apenas daquilo que for de maior relevância técnica e valor significativo. O termo de referência e o orçamento da licitação indicarão quais são estas parcelas.

O edital não pode limitar a apresentação a apenas um atestado para fins de comprovação de qualificação técnica, nem exigir limitação de tempo da experiência anterior da licitante. Fica vedada a exigência de Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) com sua respectiva Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP). Fica vedada a exigência de que o licitante comprove estar credenciado junto a Celesc, para fins de qualificação técnica, sendo permitido apenas para fins de assinatura do contrato.

Deve ainda o edital atentar-se para não criar restrições para visita técnica dos interessados, que não deve ser obrigatória: de modo geral, é suficiente a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das informações necessárias à execução do objeto licitado, bem como do local para cumprimento das obrigações, como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual. A realização da visita técnica só poderá ser obrigatória como condição de habilitação nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, devendo estar devidamente fundamentada a exigência pela Administração, sob pena de configurar restrição à competitividade e afronta ao inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), de acordo com os Acórdãos nºs 1106/2012 (SANTA CATARINA, 2012) e 106/2013 (SANTA CATARINA, 2013).

É preciso também lembrar sempre que o comprovante da garantia da proposta deve ser apresentado junto com os documentos de qualificação econômico-financeira, e nunca antes da sessão de julgamento. Ainda, o edital deve indicar expressamente as parcelas que podem ser subcontratadas ou aquelas que não podem (no caso, os serviços que têm maior relevância técnica e valor significativo).

2.8. COMO LICITAR O SERVIÇO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO?

Havendo lei autorizativa, o município poderá outorgar à iniciativa privada a concessão da prestação do serviço de estacionamento rotativo em vias e logradouros públicos. Para tanto, a Administração deverá elaborar o estudo de viabilidade econômico financeira, na forma de fluxo de caixa, e o termo de referência, indicando as especificações técnicas para prestação do serviço. O fluxo de caixa deve ser projetado para todo o tempo da concessão, prevendo as receitas e despesas, bem como estimando a taxa interna de retorno (TIR), que é o lucro ofertado ao concessionário.

Sugere-se que a tarifa seja previamente definida, não sendo objeto de julgamento. O prazo de concessão deverá ser aquele necessário para amortização dos investimentos e realização do lucro, nos termos do fluxo de caixa, não devendo a tarifa ser fixada em lei. Sugere-se que não seja exigida a instalação de parquímetros, pois além de apresentar alto custo de implantação e manutenção, comprometem a acessibilidade e a circulação de pedestres em passeios e calçadas. O parquímetro pode ser substituído por outras tecnologias.

É preciso publicação de ato prévio justificando a conveniência da outorga. Deve ser utilizada a modalidade concorrência, recomendando-se o tipo licitatório do maior valor de retorno mensal por vaga do sistema. A qualificação técnica não poderá exigir atestados registrados no CREA ou CAU, visto que os serviços de engenharia nem sempre correspondem àqueles de maior relevância técnica nem valor significativo. Devem ser exigidos apenas atestados de capacidade técnica operacional da prestação do serviço. É proibida a exigência de declaração de terceiro não envolvido na licitação. A visita técnica, salvo casos excepcionais, deve ser facultativa, devendo a Administração colocar-se à disposição para que interessadas conheçam o sistema.

É obrigatória a elaboração de indicadores de desempenho, com vistas a aferir a qualidade da prestação do serviço. Devem ser observadas todas as condições exigidas pelo art. 23 da Lei (federal) nº 8.987/95 (BRASIL, 1995). É necessário estabelecer um prazo razoável para realização da “prova conceito”, caso seja solicitada. Sugere-se que a Administração exija do vencedor a constituição de “sociedade de propósito específico” (SPE). O edital deve ser encaminhado ao Tribunal apenas depois de publicado, ou seja, com base na Instrução Normativa nº TC-021/2015 (SANTA CATARINA, 2015), e não na Instrução Normativa nº TC-022/2015 (SANTA CATARINA, 2015).

2.9. QUAL A MELHOR MODELAGEM PARA OUTORGA DE PERMISSÃO DO SERVIÇO DE GUINCHO, REMOÇÃO E GUARDA DE VEÍCULOS APREENDIDOS PELA POLÍCIA MILITAR/GUARDA MUNICIPAL?

O serviço de guincho, remoção e guarda de veículos apreendidos pode ser delegado à iniciativa privada, desde que exista lei autorizando. A natureza jurídica é de permissão, e o contrato tem características de precário e de adesão. Na fase de planejamento, a Administração deve elaborar estudos que indiquem a viabilidade econômico-financeira, na forma de fluxo de caixa ou outro instrumento, bem como estipular as especificações técnicas mínimas e obrigatórias, na forma do termo de referência.

Deve-se utilizar a modalidade concorrência, e o tipo licitatório pode ser o maior percentual de retorno com base na receita operacional bruta da permissionária. As taxas a serem cobradas dos usuários devem ser previamente estabelecidas pelo poder concedente. Fica vedada, para fins de qualificação técnica, a exigência de propriedade prévia dos bens e equipamentos necessários a prestação do serviço.

O edital deve prever que as receitas advindas da alienação dos veículos em leilões também fazem parte do contrato. Devem ser observadas todas as condições exigidas pelo art. 23 da Lei (federal) nº 8.987/95 (BRASIL, 1995). O edital deve ser encaminhado ao Tribunal apenas depois de publicado, ou seja, com base na Instrução Normativa nº TC-021/2015 (SANTA CATARINA, 2015), e não na Instrução Normativa nº TC-022/2015 (SANTA CATARINA, 2015).

2.10. O QUE É UMA ORGANIZAÇÃO SOCIAL E QUAL O SEU MARCO LEGAL?

No âmbito municipal, Organização Social (OS) é a qualificação que o Chefe do Poder Executivo dá a uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que se habilita junto à Administração Pública

para executar atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, na forma definida em lei específica do município. O marco legal das organizações sociais é a Lei (federal) nº 9.637/98 (BRASIL, 1998), a qual foi objeto de análise pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1923/DF (BRASIL, 2015). Eis alguns apontamentos do voto de vista do Ministro Luiz Fux, acatado por maioria do Plenário da Suprema Corte:

[...] O que a Lei em causa pretende promover, é a instituição de um sistema de fomento, de incentivo a que tais atividades fossem desempenhadas de forma eficiente por particulares, através da colaboração público-privada instrumentalizada no contrato de gestão.

[...]

Do ponto de vista conceitual, o fomento é a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiaias. [...]

A finalidade de fomento, *in casu*, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão. Este mesmo contrato de gestão, por outro lado, será o instrumento consensual que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, em uma versão branda da conhecida regulação, temperada pelo princípio da consensualidade e pela participação dos administrados. Além disso, a regulação ainda incidirá da forma tradicional, pela imposição de deveres definidos em leis ou atos infralegais, tal como decidido por este STF acerca da educação, [...].

Portanto, o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação. Na essência, preside a execução deste programa de ação a lógica de que a atuação privada será mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que dominam o regime de direito privado. [...].

2.11. QUAL O PROCEDIMENTO QUE O MUNICÍPIO DEVE ADOTAR PARA A QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL?

Primeiramente deve-se verificar a existência de lei específica municipal dispendo sobre os requisitos para a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organização social, nos moldes já delineados pela Lei (federal) nº 9.637/1998, originada da Medida Provisória nº 1.591/1997. Importante destacar que a Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) não é aplicada aos municípios, mas serve de referência para a elaboração da lei municipal. No Estado de Santa Catarina existe a Lei (estadual) nº 12.929/2004 (SANTA CATARINA, 2004) e o Decreto (estadual) nº 4.272/2006 (SANTA CATARINA, 2006).

O tema da qualificação de entidades sem fins lucrativos como organização social pela administração municipal é objeto do Prejulgado nº 0533 (SANTA CATARINA, 1998), que assim dispõe:

[...] É facultado à administração municipal qualificar sociedade civil sem fins lucrativos, que tenha finalidade dirigida ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, para o fomento e execução dessas atividades no âmbito da administração municipal, por meio de contrato de gestão, desde que haja lei específica dispendo sobre a matéria, a exemplo da disciplina implantada no âmbito federal pela Medida Provisória nº 1.591, editada em 09 de outubro de 1997.

A concessão da qualificação de organização social (OS) se dá por Decreto específico do Chefe do Poder Executivo, geralmente após análise e aprovação do respectivo Secretário da área correspondente à finalidade estatutária da entidade. É necessária a existência de um processo administrativo formal,

no qual se demonstre o atendimento pela entidade dos critérios para a concessão ou recusa do título de organização social, nos termos da lei municipal específica.

Importante destacar que o art. 2º, “c”, da Lei (federal) 9.637/1998 (BRASIL, 1998) elenca como requisito específico para a qualificação de entidade privada como organização social a previsão expressa no seu estatuto de um conselho de administração com a composição do art. 3º, I, e atribuições privativas do art. 4º, ambos da Lei (federal) 9.637/1998 (BRASIL, 1998). Esse conselho de administração possui funções deliberativas prévias à assinatura do contrato de gestão e também de fiscalização da execução contratual. A composição é mista (Poder Público, entidades da sociedade civil, especialistas na área específica da contratação etc.).

A ausência do conselho de Administração foi objeto de apontamento da área técnica do Tribunal, no processo LCC 15/00647567, em análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

2.12. COMO PROCEDER PARA TRANSFERIR O GERENCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE PARA UMA ORGANIZAÇÃO SOCIAL?

Primeiramente, é necessário se ter a clareza de que, ao transferir o gerenciamento dos serviços de saúde de determinada unidade municipal ou estadual para uma organização social, o Poder Público deixa de ser o principal executor desses serviços para concentrar-se no fomento, fiscalização e controle.

O processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para uma organização social pode ser dividido nas seguintes etapas:

- **planejamento:** devem ser realizados estudos técnicos preliminares que demonstrem: a) necessidade de complementariedade da assistência à saúde pelo setor privado, nos termos do art. 199, *caput* e § 1º da CF/88; b) os benefícios em termos de melhoria da quantidade e da qualidade dos serviços para o cidadão com a adoção do modelo de organização social; c) os custos dos serviços a serem executados e os ganhos de eficiência esperados com a absorção da atividade por organização social em substituição à atuação direta do ente público, a curto, médio e longo prazo; e d) elaboração de planilha de custos detalhada e do plano de trabalho, com metas quantitativas e qualitativas de resultados, indicadores de desempenho e prazos de execução.

O tema foi objeto de auditoria operacional pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujo Acórdão nº 3.239/2013 - TCU/Plenário (BRASIL, 2013), possui a seguinte ementa:

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. FALHAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

1. Apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados.

2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

[...].

A ausência de estudos técnicos preliminares na fase de planejamento da transferência do gerenciamento dos serviços de saúde de determinado hospital municipal para uma organização social foi objeto de apontamento pela área técnica do TCE/SC no processo LCC 15/00647567, em análise pelo Tribunal de Contas do Estado. A mesma questão motivou concessão de medida cautelar para sustação de edital no processo LCC 17/00419215 - Decisão Singular nº GAC/CFE – 94/2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC (DOTC-e) de 07/07/2017 (SANTA CATARINA, 2017).

- **seleção da organização social:** nesta etapa se elabora o edital de chamamento público, por meio do qual será selecionada a organização social, já qualificada nos termos da lei municipal, para a celebração do contrato de gestão. No Estado de Santa Catarina, o tema é tratado na Lei (estadual) nº 12.929/2004, regulamentada pelo Decreto (estadual) nº 4.272/ 2006, que no seu art. 25 denomina de Concurso de Projeto o procedimento de escolha da organização social que firmará o contrato de gestão.

Na esfera federal, a matéria é tratada na Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), cujo art. 20 foi regulamentado pelo Decreto (federal) nº 9.190/2017 (BRASIL, 2017), que elenca nos seus artigos 10 e 11 alguns aspectos e critérios a serem observados no processo de seleção da organização social.

Em suma, o instrumento convocatório para a seleção da organização social que firmará contrato de gestão deve conter critérios objetivos, dentre eles: documentos de habilitação, programa de trabalho, com a especificação completa dos serviços a serem executados, das metas quantitativas e qualitativas e dos prazos de execução. Além disso, o instrumento de convocação também deve prever os itens, parâmetros, pontuações e fórmulas para a classificação das respectivas propostas.

A área técnica do TCE/SC, no processo LCC 15/00647567, apontou como irregularidade a inadequada especificação no instrumento convocatório dos serviços a serem executados, prejudicando a clareza e definição do objeto, a avaliação do custo, do prazo da contratação e da formação do preço pelos licitantes. A mesma questão motivou concessão de medida cautelar para sustação de edital no processo LCC 17/00419215 - Decisão Singular nº GAC/CFF – 94/2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC (DOTC-e) de 07/07/2017 (SANTA CATARINA, 2017).

- **celebração do contrato de gestão:** selecionada a organização social, com a devida publicação do resultado no órgão oficial respectivo, é firmado o contrato de gestão.

O art. 7º da Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), estabelece que:

Art. 7º. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

A Lei (estadual) nº 12.929/2004, do Estado de Santa Catarina, conceitua e apresenta preceitos do contrato de gestão nos seus artigos 10 a 12, em simetria à Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

2.13. QUAIS AS PRINCIPAIS CLÁUSULAS DO CONTRATO DE GESTÃO?

O contrato de gestão possui modelagem específica, que o diferencia dos contratos de terceirização de mão-de-obra ou de prestação de serviços. O objeto do contrato de gestão é pactuar resultados a serem atingidos pela organização social.

Além de outras que possam ser consideradas necessárias pelos órgãos públicos competentes, as principais cláusulas do contrato de gestão podem ser assim destacadas:

- discriminação dos serviços, atividades e processos de gestão a serem desenvolvidos;
- metas quantitativas e qualitativas, bem como os prazos de execução;
- indicadores de qualidade e produtividade;

- critérios objetivos de avaliação de desempenho;
- direitos e obrigações dos partícipes;
- detalhamento dos recursos orçamentários e financeiros necessários ao atendimento do objeto do contrato de gestão, com a indicação da fonte respectiva;
- estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções, com recursos oriundos do contrato de gestão;
- detalhamento de eventuais recursos humanos, materiais, bens móveis, imóveis, equipamentos e instalações a serem disponibilizados à organização social por conta do contrato de gestão;
- cronograma de desembolso financeiro;
- previsão de pagamentos vinculados ao atingimento de metas (pode ser parte fixa e outra variável) e aprovados pela comissão de fiscalização e/ou autoridade competente;
- previsão da emissão de relatórios periódicos pela comissão de fiscalização acerca do cumprimento do contrato, nos aspectos financeiros e gerenciais;
- condições para a alteração, revisão, renovação, suspensão e rescisão;
- prazo e vigência, e;
- penalidades aos administradores que descumprirem as cláusulas compromissadas, prevendo inclusive a possibilidade de desqualificação da entidade.

2.14. DE QUE FORMA SÃO ADQUIRIDOS OS PRODUTOS E SERVIÇOS PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL QUE CELEBROU O CONTRATO DE GESTÃO?

As organizações sociais submetem-se a regulamento próprio sobre compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessário, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado.

A necessidade do regulamento específico para compras e contratação de obras e serviços está prevista no art. 17 da Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), que estabelece o prazo máximo de publicação de até noventa dias contados da assinatura do contrato de gestão.

A ausência de previsão no edital e na minuta do contrato do regulamento próprio acima referido foi objeto de concessão de medida cautelar para sustação do edital no processo LCC 17/00419215 - Decisão Singular nº GAC/CFE – 94/2017, publicada no DOE-TCE de 07/07/2017 (SANTA CATARINA, 2017).

2.15. QUEM DEVE FISCALIZAR A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO?

A Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) prevê em seu art. 8º que a execução do contrato de gestão “será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada”. O § 2º do mesmo artigo impõe a existência de uma “comissão de avaliação” composta por “especialistas de notória capacidade e adequada qualificação”. A necessidade de a comissão ser formada por especialistas da área correspondente também foi objeto da ementa do Acórdão nº 3.239/2013 – TCU/ Plenário (BRASIL, 2013).

Assim como à comissão de avaliação, também compete ao conselho de administração da organização social “zelar pelo cumprimento dos resultados pactuados, pela aplicação regular dos recursos

públicos, pela adequação dos gastos e pela sua aderência ao objeto do contrato de gestão”, nos termos previstos no Decreto (federal) nº 9.190/2017 (BRASIL, 2017). Assim, a existência de uma comissão de avaliação é medida a ser adotada nas leis municipais, utilizando-se como diretriz a Lei (federal) nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998) e o Decreto (federal) nº 9.190/2017 (BRASIL, 2017).

O já citado Acórdão nº 3.239/2013 – TCU/Plenário (BRASIL, 2013) também prevê que “os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei Federal 8.142/1990”.

A ausência de fiscalização e irregularidades na composição das instâncias de fiscalização citadas foram objeto de apontamentos pela área técnica, no processo LCC 15/00647567, em análise pelo TCE/SC.

2.16. QUAIS OS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS PARA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS REFERENTES AO TRANSPORTE ESCOLAR?

Primeiramente, por exigência da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), artigo 67, a administração pública contratante deverá designar representante para acompanhar e fiscalizar o contrato referente ao transporte escolar. Este deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a sua execução.

O representante do poder público, neste caso, poderá determinar o que for necessário para a regularização das omissões e problemas existentes. Quando as providências necessárias ultrapassarem as competências do servidor designado, seus superiores deverão ser comunicados para que, em tempo hábil, adotem as medidas cabíveis.

Efetivamente, diversas irregularidades têm sido constatadas em auditorias em transporte escolar realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, como as destacadas no quadro a seguir:

IRREGULARIDADE APURADA	PROCEDIMENTO PREVENTIVO
Indicação no edital de distâncias incorretas	A administração pública deve se certificar da distância entre os objetivos, considerando as variáveis de deslocamento, para incluir no edital o percurso real do trajeto.
Falta de monitoramento da alteração das distâncias provocadas por mudanças dos usuários	Manter periódica fiscalização <i>in loco</i> dos percursos, principalmente quando houver alterações geográficas ou até mudança dos alunos.
Trajetos realizados sem passageiros e pagos pelo poder público	Verificar periodicamente se em todos os deslocamentos dos veículos contratados e pagos pelo município são feitos transportes de alunos.

Os serviços de transporte escolar constituem-se em objetos que estão em constante mudança, portanto as obrigações do poder público na sua tarefa de fiscalizar o respectivo contrato devem ser fortalecidas, sob pena de não se comprovar efetivamente a liquidação da despesa ao final de cada período de pagamento ao credor.

Por fim, ressalta-se que a Administração deve exigir do contratado, para executar o serviço, a indicação de preposto que o represente na execução do contrato, conforme determina a Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu artigo 68.

3. TEMAS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A contratação de obras e serviços de engenharia é revestida de especificidades e compõe tema

recorrente em deliberações na Corte de Contas Catarinense, com destaque para as questões elencadas a seguir.

3.1. O QUE INTEGRA O PROJETO BÁSICO?

Segundo o Prejulgado nº 810 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2000):

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de orçamento detalhado, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração.

De acordo com a Cartilha de Obras Públicas do TCU, a elaboração do projeto básico é o procedimento mais importante na contratação de uma obra pública. Nele são definidos todos os elementos necessários para caracterizar e quantificar o empreendimento a ser contratado.

O projeto básico é disciplinado pelo art. 6º, inciso IX, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]

Apesar de o nome “projeto básico” remeter a algo simples, e em muitas vezes ser confundido com o projeto arquitetônico, a própria legislação vigente trata como um projeto completo e com todos os elementos necessários para poder licitar a obra. Seguindo a leitura do inciso IX do art. 6º supracitado, temos os seguintes elementos que devem constar no Projeto Básico:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) trata de forma mais objetiva os principais elementos que compõem o Projeto Básico na Orientação Técnica OT-IBR nº 1/2006 (BRASIL, 2006):

Desenhos:

Representação gráfica do objeto a ser executado, elaborada de modo a permitir sua visualização em escala adequada, demonstrando formas, dimensões, funcionamento e especificações, perfeitamente definida em plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes, obedecendo às normas técnicas pertinentes. (OT nº 001/2006)

Memoriais Descritivos:

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 [...]

Especificação técnica:

Texto no qual se fixam todas as regras e condições que se deve 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 apontando, também, os critérios para a sua medição.

Orçamento:

Avaliação do custo total da obra tendo como base preços dos insumos praticados no mercado ou valores de referência e levantamentos de quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do conteúdo dos elementos descritos nos itens 5.1, 5.2 e 5.3², sendo inadmissíveis apropriações genéricas ou imprecisas, bem como a inclusão de materiais e serviços sem previsão de quantidades.

O Orçamento deverá ser lastreado em composições de custos unitários e expresso em planilhas de custos e serviços, referenciadas à data de sua elaboração.

O valor do BDI considerado para compor o preço total deverá ser explicitado no orçamento.

O orçamento se subdivide em “Planilha de Custos e Serviços” e “Composições de Custos Unitários” e “Cronograma Físico-Financeiro”, conforme segue:

Planilha de Custos e Serviços:

A Planilha de Custos e Serviços sintetiza o orçamento e deve conter, no mínimo:

- Discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário e custo parcial;
- Custo total orçado, representado pela soma dos custos parciais de cada serviço e/ou material;
- Nome completo do responsável técnico, seu número de registro no CREA e assinatura.

Composição de Custo Unitário de Serviço;

Cada Composição de Custo Unitário define o valor financeiro a ser despendido

² Os itens 5.1, 5.2 e 5.3 correspondem aos desenhos, especificações técnicas e orçamento respectivamente.

na execução do respectivo serviço e é elaborada com base em coeficientes de produtividade, de consumo e aproveitamento de insumos e seus preços coletados no mercado, devendo conter, no mínimo:

- Discriminação de cada insumo, unidade de medida, sua incidência na realização do serviço, preço unitário e custo parcial;
- Custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo.

Para o caso de se utilizarem Composições de Custos de entidades especializadas, a fonte de consulta deverá ser explicitada.

Cronograma físico-financeiro:

Representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra demonstrando, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido.

Vale ressaltar que os itens apresentados pela OT-IBR nº 1/2006 (BRASIL, 2006) não tratam o tema de forma exaustiva, pois outros elementos podem ser necessários para caracterizar e definir o empreendimento dependendo o tipo e a complexidade da obra.

As três primeiras peças (Desenhos, Memoriais Descritivos e Especificações Técnicas) compõem os considerados aspectos técnicos de cada projeto. Neste sentido, as tabelas 6.1 a 6.3 da própria OT-IBR nº 1/2006 (BRASIL, 2006) dispõem sobre os principais conteúdos que devem compor os elementos técnicos para cada tipo de obra – edificações, obras rodoviárias e pavimentação urbana.

3.2. QUAL O PROCEDIMENTO A ADOTAR COM A PARALISAÇÃO E RETOMADA DE OBRAS OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

Apesar de se saber que muitas obras sofrem atrasos devido à deficiência de planejamento e a falha de elaboração de projetos, a Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece que é proibida a demora imotivada da execução de obra ou serviço. As exceções são insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, que precisam ser comunicados pela responsável competente dentro de três dias à autoridade superior para justificar, em despacho circunstanciado. O documento deverá ser publicado na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos – art. 8º, parágrafo único, e art. 26 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Quando for necessária a paralisação das obras, deve ser adotada a “Ordem de Paralisação”, a qual é obrigatória e deve ser numerada e publicada. A Ordem de Paralisação interrompe os prazos e formaliza as razões dessa situação. Caso contrário, os prazos contratuais continuarão sendo contados e poderão ser aplicadas sanções à contratada e responsabilizados os administradores.

Para a paralisação de obras deve haver comprovação dos fatos, por meio dos projetos básico e executivo, análise técnica de engenharia, parecer conclusivo do setor jurídico e despacho motivado da autoridade superior.

O retardamento de obra ou serviço é uma eventualidade que, de uma forma ou de outra, atinge as contratações públicas. A lei considerou a realidade dos fatos, admitindo a situação. Contudo, isso não deve, em hipótese alguma, servir como regra. É uma exceção.

O planejamento, a execução programada, o projeto básico bem feito (com conjunto de elementos necessários e suficientes e nível de precisão adequado), e a clara indicação prévia dos recursos financeiros evita, sobremaneira, essas ocorrências. Havendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado por igual período. No reinício da obra, deverá ser formalizada

uma Ordem de Reinício dos serviços.

No caso de rescisão contratual com a vencedora da licitação, a retomada de obras ou serviços de engenharia poderá ser feita seguindo os preceitos do art. 24, inciso XI, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que trata da contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento pelas demais colocadas na licitação através de dispensa de licitação.

Segundo o Prejulgado nº 1952 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2008), na contratação de obras ou serviços de engenharia é possível realizar a revisão de preço de contrato, desde que seja para reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro decorrente de fato superveniente à assinatura do contrato – art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Ressalta-se que esta revisão será indevida a uma nova empresa que assumir um contrato, caso a rescisão do contrato anterior tenha ocorrido por inexecução decorrente exclusivamente de desequilíbrio econômico-financeiro apontado pela empresa, mas não constatado pelo Ente.

3.3. O QUE DEVE SER VERIFICADO EM RELAÇÃO À ACESSIBILIDADE?

Segundo a Lei Brasileira de Inclusão – Lei (federal) nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015), acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, **com segurança e autonomia**, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Para que as edificações e espaços urbanos públicos sejam acessíveis, é necessário que, nas contratações de projetos e obras de engenharia, sejam atendidos os requisitos de acessibilidade previstos nas normas vigentes, em especial, as especificações da NBR 9050/2015 e da NBR 16537/2016. Isso inclui a previsão de sanitários especiais, sinalização tátil no piso, rotas acessíveis, espaços reservados em auditórios, sinalização em braile, instalação de corrimãos em escadas e rampas, vagas de estacionamento reservadas, entre outros.

No entanto, em muitas situações, o que se observa é que não há aplicação adequada da legislação e das normas que tratam do assunto, o que impede a inclusão das pessoas com deficiência. As barreiras arquitetônicas são impostas por projetos equivocados e por execuções inadequadas, ambos causados pela falta de conhecimento e de fiscalização.

Nesse sentido, o TCE/SC exarou a Decisão Normativa nº TC-14/2016 (SANTA CATARINA, 2016), que “orienta as unidades gestoras sobre a necessidade de cumprimento das normas legais e regulamentares relativas à acessibilidade” quanto à:

- Concepção e implantação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos;
- Construção, reforma ou ampliação de edificações de uso público;
- Aprovação de projetos de natureza arquitetônica e urbanística;
- Emissão do alvará de funcionamento, licenciamento e “habite-se”.

Ainda, a acessibilidade deve nortear:

- Os Planos Diretores Municipais e Planos Diretores de Transporte e Trânsito e o Plano de Mobilidade Urbana;
- O Código de Obras, o Código de Postura, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei do Sistema Viário;
- Os estudos prévios de impacto de vizinhança;
- As atividades de fiscalização e imposição de sanções, incluindo a vigilância sanitária e

ambiental.

3.4. QUAIS EXIGÊNCIAS DEVEM COMPOR A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DAS PROPONENTES E COMO AGIR COM SUBCONTRATAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

O edital pode exigir comprovação de experiência técnico-profissional (do responsável técnico) e técnico-operacional (da empresa), nos termos do art. 30 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Tais exigências devem estar limitadas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, ou seja, não basta a ocorrência de um ou de outro requisito, é preciso que ambos ocorram simultaneamente.

Em cada caso, a Administração deverá verificar quais exigências constantes do rol dos arts. 30 e 31 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) são imperativas para a satisfação do objeto e exigir apenas o que for efetivamente indispensável. O excesso de exigências não assegura o aumento da segurança e viola o princípio da competitividade, porque pode afastar da participação no certame concorrentes que tinham efetivas condições de executar a obra ou o serviço comum a proposta melhor para a Administração.

Os quantitativos da exigência técnica devem, a princípio, ser inferiores a 50% das quantidades projetadas, de acordo com as razões do veto da alínea “b” do § 1º do art. 30, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), formulado 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 relevância técnica deve ser demonstrada pela execução da obra e não pela aquisição de materiais. Nesse caso, o que importa 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, entre outros, 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. O Tribunal de Contas da União entende que é ilegal a estipulação de um número máximo de atestados como forma de comprovação da capacidade técnico-operacional, por configurar infringência ao art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30, inciso II e § 5º, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

Sobre a subcontratação, a Administração terá que especificar no edital as obras ou serviços para os quais será admitido ou não a subcontratação, em conformidade com o art. 72 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Somente é passível de subcontratação os objetos que a Administração entende como parcela de menor relevância, não devendo constar das exigências de qualificação técnica.

3.5. O QUE DEVE SER OBSERVADO NOS ADITAMENTOS CONTRATUAIS NO CASO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

Importante destacar, antes mesmo da imersão no cerne da questão, que aditivos são exceções, sendo que o contrato deve estar devidamente definido em seus termos iniciais, com serviços e quantidades respaldados por projeto básico adequado, conforme art. 6º, IX, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Contudo, também não é razoável impor à administração a execução de serviços que não mais terão sua eficácia plena se não foram alterados. Desta forma, para resguardar o interesse público, seguindo as condições de contorno estabelecidas pela legislação, são possíveis as alterações contratuais por meio de aditivo.

Também cabe ponderar que solicitações de aditamentos em obras de engenharia estão intimamente ligados à qualidade dos projetos. São corriqueiros os aditivos motivados por projetos inadequados, não podendo ser prática aceitável. O Tribunal de Contas da União orienta nos Acórdãos nºs 296/2004 – Plenário, TCU (Brasil 2004), 1569/2005 – Plenário, TCU (Brasil 2005), 1175/2006 – Plenário (Brasil 2006) e 648/2007 – Plenário (Brasil 2007):

A deficiência de projeto básico é que dá causa a aditamentos de contratos desnecessários. Constitui prática ilegal e ilegítima a chamada “revisão de projetos em fases de obras” uma vez que trata, geralmente, de introduzir modificações no contrato logo após a sua assinatura, decorrentes de projetos básicos ineptos e desatualizados, conforme determinações expressas nos Acórdãos 296/2004, 1569/2005 e 1175/2006, proferidos no Plenário do TCU.

O projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes a caracterizar, com nível de precisão adequado, os serviços a serem prestados, devendo basear-se em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento e conter os elementos prescritos na Lei nº 8.666/93 (Acórdão TCU 648/2007- Plenário)

Como todo ato administrativo, a licitação é procedimento formal que, em observância à finalidade pública, deve ter seus atos devidamente motivados. Portanto, o pedido de aditivo deverá ser encaminhado ao setor da administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, acompanhado de justificativa técnica e de planilha quantitativa (acréscimos e deduções) devidamente fundamentadas. No caso de alteração de projetos, além das justificativas, deve haver respaldo do autor do projeto original e novo cronograma físico-financeiro (caso seja inviável manter o inicialmente pactuado).

Após aprovação do responsável pela fiscalização, deverá ser emitido parecer jurídico e elaborado texto final da minuta de aditamento. O ato se completa com a assinatura da autoridade competente e do contratado e a publicação do extrato do aditivo. No caso de obras, deverá ser apresentada, ainda, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) complementar de execução.

Considerando a relevância do tema, o legislador original reservou seção específica na Lei de Licitações – Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) – para tratar do assunto: “Da Alteração dos Contratos” (Seção III, Capítulo III).

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- 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 álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [...]

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

[...]

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

De início, extrai-se do texto legal os limites quantitativos para alterações unilaterais (feitas pela administração) sobre o valor contratado:

- 25% de acréscimos ou supressões, para obras e serviços de engenharia;
- 50% de acréscimos, para reformas.

A jurisprudência orienta quanto à impossibilidade de compensações entre valores de supressão e acréscimo. Por exemplo, seria irregular quantificar como 10 % uma alteração contratual que resulte da compensação de acréscimos de 70 % e de supressões de 60 %, em relação aos valores originais do contrato, nos termos do Acórdão nº 2554/2017, TCU (BRASIL, 2017):

Contrato Administrativo. Aditivo. Limite. Acréscimo. Supressão. Compensação. Vedação.

Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões.

O legislador previu situações distintas para as possibilidades de alterações contratuais unilaterais e por comum acordo. A previsão de alterações unilaterais decorre da possibilidade de cláusulas exorbitantes e da satisfação do interesse público. O art. 58 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) reforça o entendimento.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

No que tange aos percentuais alterados no contrato entende o Tribunal de Contas de Santa Catarina, no Prejulgado nº 736 (SANTA CATARINA, 1999), que: “será obrigatória nova licitação para contratações que excederem o limite previsto nos parágrafos 1º e 2º do art. 65 da Lei (federal) n. 8.666/93”.

Deve-se comprovar tecnicamente, em processo administrativo, que tal mudança é necessária para melhor ajustar o objeto contratado aos objetivos que a Administração pretendeu com a execução do contrato. Importante ressaltar que as alterações não podem transfigurar o objeto originalmente contratado.

Além das modificações nas quantidades previstas nos orçamentos, são corriqueiras modificações dos prazos inicialmente ajustados. Como já exposto, qualquer alteração ao contrato deve ser devidamente motivada, com justificativas técnicas que respaldem a impossibilidade de cumprimento dos termos inicialmente pactuados. Os elementos precisam caracterizar a superveniência dos fatos e demonstrar que os motivos do atraso não poderiam ser previstos anteriormente, sob pena de ilegalidade.

Quando da elaboração das propostas de preço, as concorrentes devem dimensionar adequadamente suas equipes, maquinários e ferramentas para execução do objeto no prazo estipulado pela administração. Na hipótese de o atraso se dar por inépcia/incapacidade da contratada, como, por exemplo, no caso de não ter dimensionado corretamente suas frentes de serviço, é dever da Administração impor sanções ao particular sob tutela da isonomia e do previsto no art. 58 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), uma vez que as demais concorrentes, com preço superior, não contavam esse relaxamento de prazo.

Na situação supracitada, mesmo que a contratada tenha dado causa ao atraso, para resguardar o interesse público, é possível aditar os prazos contratuais, mas não sem antes aplicar multas.

Como situação paradigma, podemos citar o pleito de aditivo contratual de prazo por excesso de chuvas, situação comum em obras e serviços de engenharia, sobretudo no setor rodoviário. Contudo, só haveria guarida desta justificativa após análise da série histórica de chuvas da região, pois é razoável supor que estas ocorrerão durante a execução da obra. Em suma, a chuva só pode ser considerada imprevisível se efetivamente durante o período de obras houve índice pluviométrico superior ao que seria razoável prever.

Segundo o art. 6º da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), a empreitada por preço global ocorre “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total”. Destes termos, compreende-se que as alterações para essa modalidade de licitação são mais restritas, impondo ao contratado uma margem maior de incertezas, já inclusa em sua proposta de preço na parcela do “Benefícios e Despesas Indiretas” (BDI).

Contudo, mesmo em situações excepcionais, há possibilidade de aditivos para contratos nesse regime de empreitada. Como explicitado no Prejulgado do TCE/SC nº 1383/2003 (SANTA CATARINA, 2003):

Por ato unilateral da Administração, o contrato de execução de obra pública sob o regime de empreitada por preço global admite acréscimo quantitativo do objeto (alteração quantitativa) se o acréscimo estiver relacionado exclusivamente às obras especificadas no contrato original, com as devidas justificativas e atendido ao interesse público, no limite de até 25 % do valor original atualizado do contrato, nos termos do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei (federal) nº 8.666/93, sendo vedada a inclusão de outras obras não previstas na licitação e objeto contratual, mantidos os preços unitários da proposta vencedora da licitação.

Em contratos executados mediante o regime de empreitada por preço global, excepcionalmente podem ser editados termos aditivos nos casos em que, por erro da Administração, houver subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos do orçamento-base da licitação, desde que observados os critérios definidos no Acórdão do TCU nº 1977/2013 Plenário (BRASIL, 2013) e Acórdão do TCU nº 291/2016 (BRASIL, 2016).

Ao apreciar a matéria, que resultou no Acórdão 291/2016 (BRASIL, 2016), a Ministra do TCU, Ana Arraes, ponderou que é necessário analisar no caso concreto se a alteração imposta pelo aditivo não estaria contida na parcela de risco inclusa no BDI, sob pena de enriquecimento ilícito.

Nos termos do art. 57, § 1º, art. 58, § 2º, e art. 65, inc. II, alínea ‘d’ e demais correlatos, da Lei (federal) nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), o equilíbrio econômico-financeiro está positivado como causa de alteração contratual.

Deve-se comprovar a imprevisibilidade, pois eventos que oneram a execução somente impõem alterações ao contrato se não forem corriqueiras ou regulares. O dissídio coletivo, por exemplo, não pode ser motivo de reequilíbrio econômico-financeiro, pois é fato certo que anualmente os salários serão reajustados.

3.6. QUAIS AS LICENÇAS E APROVAÇÕES QUE DEVEM SER OBTIDAS ANTES DA LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

São necessárias, com variações em função do tipo e do local da obra:

- O Alvará para construir, segundo o que disponha a legislação municipal;
- O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);
- O Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), quando necessário;
- As licenças ambientais (Prévia, Instalação, Operação);
- A Consulta de Viabilidade, baseada nas indicações dos estudos técnicos preliminares – previsto no art. 6º, inciso IX, Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993); e
- A Autorização nas Interferências.

Os alvarás são instrumentos de fiscalização das prefeituras municipais para regularização de construções segundo o que dispõem os respectivos Planos Diretores Municipais (PDM) e a legislação de uso e ocupação do solo urbano.

O Plano Diretor Municipal (PDM) é instrumento da política urbana, aprovado por Lei municipal, de implantação obrigatória expressa no Estatuto das Cidades – Lei (federal) nº 10.257/2011 (BRASIL, 2011) –, que dispõe sobre diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano, segundo previsão no art. 182 da Constituição Federal. Ele integra a política de desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, a gestão orçamentária municipal. O estatuto lista requisitos obrigatórios a partir dos quais os planos devem ser elaborados, tratando do tema em diversos artigos, em especial, a partir do art. 39.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

(...)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Neste contexto, o Estatuto das Cidades também prevê como Instrumentos da Política Urbana o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), art. 4º, VI, Lei (federal) nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), cuja elaboração, a depender da legislação municipal, é requisito para aprovação e emissão de alvará de projeto e de construção de empreendimentos e atividades públicos e privados em área urbana. Na seção XII, o estatuto lista dispositivos específicos sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), os quais são reproduzidos a seguir.

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos

do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental. (Grifo nosso).

Por sua vez, no art. 10 da Lei (federal) nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), consta a exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos considerados potencial e significativamente poluidores. Percebe-se, a partir daí, que as situações em que haverá a necessidade do licenciamento ambiental deverão ser avaliadas diante das peculiaridades do caso concreto. De qualquer modo, a Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 237/1997 relaciona, em seu Anexo 1, um grupo de atividades que deverão estar submetidas ao referido processo, mencionando que apenas as atividades de significativo impacto ambiental devem ter prévio desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental.

A Resolução Conama nº 237/1997 estabelece requisitos e competências para o procedimento administrativo de realização dos licenciamentos ambientais de localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades, que são regulados por diretrizes dos órgãos componentes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), tais como instruções normativas do IBAMA. A seguir, reproduzem-se trechos relevantes relativos ao licenciamento ambiental.

CONAMA 237/97 (BRASIL, 1997)

Art. 6º - **Compete ao órgão ambiental municipal**, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - **Licença de Instalação (LI)** - **autoriza a instalação** do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante;

III - **Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

IN IBAMA 184/2008 (BRASIL, 2008)

Art. 36 - A solicitação de EIA/RIMA se dará na fase de licenciamento prévio para empreendimentos de **significativo impacto ambiental**.

Art. 38 - Em empreendimentos de **impacto pouco significativo** e quando não couber análise locacional, o **Ibama suprimirá a fase de Licença Prévia**.

Art. 39 - Para empreendimentos de **impacto pouco significativo** o **Ibama exigirá Estudo Ambiental Simplificado e Plano de Controle Ambiental**, sendo que estes poderão ser licenciados integralmente pelos Núcleos de Licenciamento Ambiental.

Art. 41 - A regularização do licenciamento ambiental de empreendimentos se dará pela emissão de **Licença de Operação**, que será subsidiada por estudos ambientais definidos pela Diretoria de Licenciamento Ambiental.

CONAMA 10/90, a critério do órgão ambiental competente, o empreendimento, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, poderá ser dispensado da apresentação do EIA/RIMA. Na hipótese da dispensa de apresentação do EIA/RIMA, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Controle Ambiental- RCA, elaborado de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente. (Grifo nosso).

Todas as licenças e autorizações 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 após a licitação do objeto, podem acarretar alterações que descaracterizam os entendimentos previstos no projeto básico, inviabilizando a execução do contrato em virtude de mudanças que, porventura, sejam necessárias. Para melhor compreensão sobre essa cronologia, reproduz-se diagrama proposto no livro “Obras Públicas, Comentários à Jurisprudência do TCU (3ª Edição, 2014)”, o qual ilustra as fases do projeto e as licenças ambientais necessárias desde o estudo de viabilidade e Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) até o funcionamento do empreendimento idealizado.

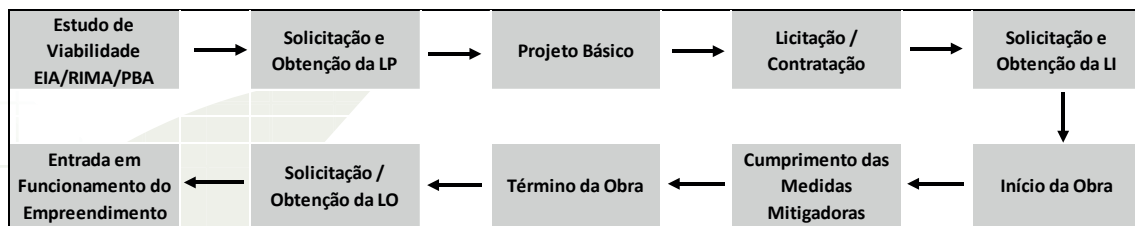


Figura 1: Obras Públicas, Comentários à Jurisprudência do TCU (3ª Edição, 2014)

Por fim, ressalta-se a necessidade de Registro de Responsabilidade Técnica ou Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para obra ou serviço de engenharia, na forma que dispõe a Lei (federal) nº 5.194/1966 (BRASIL, 1966). O registro é necessário em qualquer fase de concepção do objeto, inclusive desde a fase de elaboração dos projetos, orçamentação, execução e fiscalização, conforme se pode depreender dos dispositivos reproduzidos a seguir.

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 17. Os direitos de autoria de um plano ou projeto de engenharia, arquitetura ou agronomia, respeitadas as relações contratuais expressas entre o autor e outros interessados, são do profissional que os elaborar.

Art. 20. Os profissionais ou organizações de técnicos especializados que colaborarem numa parte do projeto, deverão ser mencionados explicitamente como autores da parte que lhes tiver sido confiada, tornando-se mister que todos os documentos, como plantas, desenhos, cálculos, pareceres, relatórios, análises, normas, especificações e outros documentos relativos ao projeto, sejam por eles assinados.

O trabalho técnico de elaboração de orçamento de obras públicas é atribuição de profissionais cujas competências estejam previstas na Lei (federal) nº 5.194/1966 (BRASIL, 1966), que regula o

exercício das profissões de Engenheiro e Engenheiro-Agrônomo. Dessa forma, deverá sempre haver uma Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que foi prevista na Lei (federal) nº 6.496/1977 (BRASIL, 1977), vinculando o serviço prestado na elaboração do orçamento ao profissional responsável, assim como deve haver registro de responsabilidade nas alterações contratuais de efeitos financeiros de obras públicas, na forma do art. 65 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

3.7. COMO UTILIZAR A GARANTIA QUINQUENAL?

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 618, determina que a solidez e segurança de edifícios e outras construções são de responsabilidade do empreiteiro de materiais e execução, durante o prazo irredutível de cinco anos. Ocorre, porém, que muitos gestores públicos realizam novas despesas para corrigir problemas construtivos que, por lei, são de responsabilidade dos contratados executores das obras.

A responsabilidade do executor sobre o desempenho das obras também é assegurada pelo art. 73, § 2º, da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que determina:

Art. 73. (...)

§2º o recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

A responsabilidade por defeitos precoces nas obras atinge também os projetistas ou empresas de consultoria, por falhas ou omissões nos projetos, ainda que estes tenham sido recebidos e aprovados pela Administração Pública.

A notificação aos responsáveis por quaisquer defeitos verificados em obras públicas, durante o prazo quinquenal de garantia, é assegurada em função da sua responsabilidade objetiva, determinada pela lei, cabendo a estes as eventuais provas de excludência de culpabilidade, que devem se limitar tão somente às alegações de: caso fortuito, motivo de força maior, culpa exclusiva de terceiros e inexistência do defeito.

Os gestores públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas. Sua omissão ou a realização de quaisquer despesas para as correções, sem exigir do contratado as reparações, quando devidas, são tipificadas pelo art. 10 da Lei (federal) nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) como ato de improbidade administrativa.

Para garantir o direito de acionar os responsáveis pelos vícios construtivos, sugere-se que a Administração Pública adote os procedimentos definidos na Orientação Técnica OT-IBR nº 3/2011 (BRASIL, 2011), do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), dentre os quais podemos destacar:

- A Administração Pública deve implementar controle sobre o desempenho das obras contratadas e recebidas. O controle sobre o desempenho deve permanecer, em regra, até o término da garantia quinquenal estabelecida pelo art. 618 do Código Civil;
- A Administração Pública deve realizar avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, preferencialmente a cada 12 (doze) meses;
- As inspeções às obras devem ser realizadas por profissionais habilitados, com experiência suficiente para reconhecer os diversos tipos de defeitos e avaliar se são de fato precoces;
- Os profissionais precisam ir a campo munidos dos instrumentos necessários à identificação, à localização e ao registro dos defeitos, de acordo com a obra a ser avaliada;
- Todos os defeitos encontrados devem ser individualmente referidos em formulários próprios. Os formulários de registro devem indicar, com precisão adequada, a localização e a espécie de cada defeito encontrado;

- Os defeitos que sejam flagrantemente decorrentes de caso fortuito, motivo de força maior ou culpa exclusiva de terceiros, não devem ser relatados para notificação aos executores da obra, posto que caberão à Administração Pública as suas correções. Não obstante, estes devem constar nos formulários com uma legenda que os relacione às cláusulas de exclusão de culpabilidade aplicáveis;
- Os profissionais devem, ainda, realizar registro fotográfico de cada tipo de defeito relatado;
- Concluídos os procedimentos de campo e havendo defeitos anotados, a Administração Pública deve instaurar, de imediato, o competente processo administrativo, que se iniciará com a notificação extrajudicial do empreiteiro responsável, acompanhada dos formulários com os registros de todos os defeitos encontrados e das fotografias exemplificativas;
- Na notificação deve ser estabelecido um prazo para o início dos serviços de correção dos defeitos, excluindo-se os que estejam relacionados a cláusulas excludentes de culpabilidades, ou para a apresentação da defesa;
- Caso a empreiteira responsável se comprometa a executar as reparações, a Administração Pública deve se certificar de que as soluções apresentadas por aquela, caso divirjam das suas, não sejam meramente paliativas, mas que durem por toda a vida útil da obra;
- Caso a empreiteira responsável encaminhe uma peça de defesa, a Administração Pública deve verificar se todos os defeitos relacionados foram objeto de contra-argumentos e se aquela restringiu sua tese às quatro excludentes de culpabilidade;
- Após a análise da peça de defesa, a Administração Pública deve emitir relatório técnico que, concluindo pela sua procedência, recomende o arquivamento do processo, ou, concluindo pela improcedência, fundamente nova notificação ao executor, desta feita para o início imediato dos serviços. Essa nova notificação deve ser acompanhada de planilha orçamentária que descreva os serviços a serem executados, com suas respectivas quantidades e preços. Quanto a esta notificação, ainda cabe defesa por parte do executor;
- A instauração ou instrução do Processo Administrativo não impede que, em casos urgentes, a Administração Pública execute os serviços de reparação. Nesse caso, deve comunicar previamente o fato à empreiteira responsável, informando do respectivo orçamento para posterior ressarcimento;
- Caso a empreiteira não inicie no prazo estipulado os serviços solicitados ou deixe de apresentar a competente peça de defesa, a Administração Pública deve encerrar o Processo Administrativo, concluindo pela responsabilização do executor, e remetê-lo para a Procuradoria-Geral da unidade federativa, ou outro Órgão de equivalente função, solicitando a demanda do devido processo judicial;
- Considerando que os defeitos observados nas inspeções normalmente se agravam com o passar do tempo, deve-se solicitar que a Procuradoria-Geral, ou outro Órgão de equivalente função, pleiteie judicialmente à contratada uma obrigação de fazer, ao invés de somente uma indenização pelo valor da causa;
- Dado o regular transcurso do processo administrativo e a urgência em se iniciarem os reparos, uma vez que sua postergação acarreta o agravamento dos defeitos e perigo ou desconforto aos usuários, o ofício de notificação deve também requisitar um pedido de antecipação de tutela e a arbitragem de uma multa diária pelo não cumprimento;
- A instauração ou instrução do Processo Judicial não impede que, em casos urgentes, a Administração Pública execute os serviços de reparação. Neste caso, deve comunicar previamente o fato, informando do respectivo orçamento, à Procuradoria-Geral, ou outro

Órgão de equivalente função, para que tome todas as providências legais que assegurem o posterior ressarcimento dos custos.

3.8. QUANDO PODE SER UTILIZADA A LICITAÇÃO TIPO “TÉCNICA E PREÇO” PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

A Lei estabeleceu como condição primeira para utilização dos tipos licitatórios “melhor técnica” ou “técnica e preço” que os serviços, incluídos os de engenharia, sejam de natureza predominantemente intelectual.

Outra possibilidade é para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito. Porém, somente em caráter excepcional, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório.

Essa hipótese, ainda assim, precisa ser atestada por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis. Além disso, deve existir a possibilidade destas soluções e variações serem adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

Da mesma maneira, condição essencial para utilização desses tipos licitatórios é o estabelecimento de critérios objetivos de julgamento. Caso contrário, somente se poderá realizar a licitação pelo menor preço.

Vejam-se as previsões constantes da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para **serviços de natureza predominantemente intelectual**, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 1º Nas licitações do tipo “melhor técnica” será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a **avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório** e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

[...]

§ 2º Nas licitações do tipo “técnica e preço” será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

I - **será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;**

II - a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

§ 3º **Excepcionalmente**, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, **para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente**

dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos **critérios objetivamente fixados no ato convocatório**. (grifo nosso).

Ou seja, a Lei definiu que, ao se utilizar os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço", estes serão aplicados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. O que não significa dizer que esses serviços devam ser licitados obrigatoriamente pela melhor técnica ou técnica e preço, por exemplo, no caso de projetos.

Assim, para os serviços de projetos, consultoria, supervisão ou outro objeto licitado que possa ser suficientemente descrito para garantir a satisfação do interesse público e ficar demonstrada a qualificação técnica das licitantes na fase de habilitação, inexistem motivos para não adotar o menor preço como critério de julgamento, nos termos definidos no art. 30 da Lei (federal) nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

É preciso sempre ter presente os princípios definidos pela referida Lei de Licitações e Contratos, no seu art. 3º:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, assim como vem ocorrendo nas últimas edições do Ciclo de Estudos, o Tribunal de Contas do Estado busca, por meio da seleção de temas atuais e relevantes, auxiliar os jurisdicionados a cumprirem de forma qualificada o seu papel e, conseqüentemente, atingirem a esperada vantajosidade e efetividade das contratações públicas.

A complexidade e importância desse tema tornam indispensáveis o conhecimento e o empenho dos agentes públicos envolvidos. Contudo, frente às demandas de todas as unidades da Administração municipal, referentes a objetos dos mais diversos, muitas vezes esses profissionais ficam limitados em sua qualificação, seja por recursos financeiros ou por disponibilidade de tempo.

Assim sendo, foram apresentados temas gerais de licitações e contratos que, embora já venham sendo enfrentados desde a edição da lei, ainda hoje geram dúvidas ou vêm recebendo um novo olhar da doutrina e da jurisprudência. Do mesmo modo, foram elencados alguns objetos específicos que, pelo número de processos que tramitam no TCE/SC e pelas constantes interpelações dos jurisdicionados, merecem atenção especial e orientações práticas para sua condução.

Além do aprimoramento técnico, acredita-se que as reflexões propostas demonstram a importância de todos os envolvidos nas contratações administrativas para o atendimento da finalidade pública, reforçando o dever de eficiência e as responsabilidades inerentes ao exercício de cada um dos participantes nesse processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em: 25 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 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 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm. Acesso em: 2 mai. 2017.

_____. **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/L8666cons.htm. Acesso em: 30 mai. 2018.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Lei 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: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6496.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Lei nº 5194, de 24 de dezembro de 1966.** Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **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: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2017.

SANTA CATARINA. **Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004.** Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/12929_2004_Lei.html. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017.**

Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm. Acesso em 25 mai. 2018.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 4.272, de 28 de abril de 2006.** Regulamenta o programa estadual de incentivo às organizações sociais instituído pela Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004 e alterações posteriores e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/>

[legislacao-estadual-pge](#). Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. **Norma Brasileira 9050/2015**, da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Disponível em: http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_24.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Norma Brasileira 16537/2016**, da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade – sinalização tátil do piso – diretrizes para elaboração de projeto e instalação.

BRASIL, **Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 01**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra25095.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL, **Instrução Normativa IBAMA 184**, de 17 de julho de 2008, alterada pela Instrução Normativa IBAMA 14/2011. Estabelece, no âmbito desta Autarquia, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0184-170708.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa (Federal) n. 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1923 – DF**. Relator Ayres Britto, de 17 dezembro 2015. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1923&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 24 mai. 2018.

BOSCARDIN FILHO, Antônio *et al.* **Licitações e contratações públicas: aspectos destacados**. XVII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_0.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GUIMARÃES, Edgar. NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços. Aspectos Práticos e Jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 64

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 321.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº TC-21/2015**, de 09 de novembro de 2015. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2021-2015%20CONSOLIDADA_0.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº TC-22/2015, de 07 de dezembro de 2015**. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2022-2015%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 30 abr. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Normativa nº TC-14**, de 11 de março de 2016. Orienta as unidades gestoras sobre a necessidade de cumprimento das normas legais e regulamentares relativas à acessibilidade. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/DECIS%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2014-2016.pdf. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL, **Orientação Técnica nº 1/2006**, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Projeto Básico. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL, **Orientação Técnica nº 3/2011**, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Garantia Quinquenal em Obras Públicas. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-003-2011.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2554/2017 - Plenário**. Processo 010.232/2017-6. Relator Ministro Substituto André de Carvalho. Brasília, 14 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 291/2016 - Plenário**. Processo RA 012.626/2011-2. Relatora Ministra Ana Arraes. Brasília, 17 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.239/2013 – TCU/Plenário**. Processo TC 018.739/2012-1. Relator Walton Alencar Rodrigues, 27 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252aNUMACORDAO%253A3.239%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em 24 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1977/2013 - Plenário**. Processo 044.312/2012-1. Relator Ministro Valmir Campelo. Brasília, 31 de julho de 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252aNUMACORDAO%253A1977%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 7401/2011 – 1ª Câmara**. Processo 025.252/2009-1. Relator Ministro José Mucio Monteiro. Brasília, 30 de agosto de 2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=3158307>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2731/2009 – Plenário**. Processo 032.202/2008-1. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 18 de novembro de 2009. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1598486/DTRELEVANCIA%20desc/false/1. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 648/2007 - Plenário**. Processo 010.997/2004-4. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 18 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-04-18;648>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

- BRASIL. Tribunal de Contas do Estado. **Súmula nº 02 – Decisão nº 287/2017**. Processo ADM 17/80080520. Florianópolis, 24 de abril de 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/S%C3%9AMULA%20N%C2%BA%202.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 2159**. Processo CON-14/00299079. Relator: Herneus de Nadal. Florianópolis, 17 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 2007**. Processo CON-09/00322098. Relator: Júlio Garcia. Florianópolis, 16 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1952**. Processo CON-08/00154096. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 05 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1895**. Processo CON-07/00001662. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 06 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1643**. Processo CON-05/00543500. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 25 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1383**. Processo CON-03/02721738. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 26 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1151**. Processo CON-01/01962347. Relator: Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis, 06 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 1039**. Processo CON-01/01847084. Relator: Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 22 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 810**. Processo CON-TC9725711/92. Relatora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 31 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 803**. Processo CON 06055701/99. Relator: Antero Nercolini. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/deciso>>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 736**. Processo CON-93/5340500. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Altair Debona Castelan. Florianópolis, 09 de agosto de 1999. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 617**. Processo COM-TC 0432000/83. Relator: Luiz Suzin Marin. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- _____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 533**. Processo CON-TC0258602/79. Relator: Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 13 de abril de 1998. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 503/2016**. Processo TCE 08/00756142. Relator Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 21 de setembro de 2016. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 2 mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 015/2016**. Processo REP-15/00046806. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall, 02 de março de 2016. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 0619/2014**. Processo REP 13/00740806. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 27 de agosto de 2014. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 0106/2013**. Processo REP 11/00251801. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 1106/2012**. Processo REP 11/00428671. Relator: Herneus de Nadal. Florianópolis, 07 de novembro de 2012. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão nº 461/2016**. Processo REP-15/00348578. Relator: Herneus de Nadal. Florianópolis, 08 de novembro de 2016. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão nº 0209/2016**. Processo REP-15/00435381. Relator: Cesar Filomeno Fontes. Florianópolis, 08 de junho de 2016. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n. 877/2015**. Processo REP-14/00582064. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis, 12 de agosto de 2015. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n. 0107/2015**. Processo REP 14/00590750. Relator: Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 24 de março de 2015. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão 5305/2014**. Processo REP-13/00725084. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 18 de novembro de 2014. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.: 1621/2014**. Processo REP 12/00341152. Relator: Julio Garcia. Florianópolis, 06 de junho de 2014. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n. 2093/2012**. Processo REP-11/00390682. Relator: Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 06 de junho 2012. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular GAC/LRH - 251/2018**. Processo REP 18/00217100. Relator Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 18 de abril de 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular nº GAC/JNA - 170/2018**. Processo REP 17/00120007. Relator: José Nei Alberton Ascari, 05 de abril de 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular n.: COE/SNI - 169/2018**. Processo REP

18/00158936. Relator: Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular COE/SNI – 125/2018**. Processo REP 18/00133003. Relator: Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 14 de março de 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular GAC/CFF - 15/2018**. Processo REP 17/00611329. Relator: Cesar Filomeno Fontes. Florianópolis, 02 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular GAC/JCG - 341/2017**. Processo REP 17/00611329. Relator: Julio Garcia. Florianópolis, 29 de setembro de 2017. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular n. GAC/CFF – 94/2017**. Processo LCC 17/00419215. Relator César Filomeno Fontes, 7 de julho de 2017. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php/>>. Acesso em: 25 mai. 2018

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão Singular nº GAC/HJN - 60/2017**. Processo 17/00304159. Relator: Herneus de Nadal.. Florianópolis, 19 de junho de 2017. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai.2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório Nº DLC 538/2017 e Despacho GAC/HJN 528/2017**. Processo REP 17/00803236. Relator: Herneus De Nadal. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho Singular GAC/HJN - 112/2017**. Processo REP 17/00456331. Relator: Herneus de Nadal. Florianópolis, 20 de julho de 2017. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho - 36/2017**. Processo REP 17/00161960. Relator: Gerson dos Santos Sicca, 19 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoies>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho GAC/AMF - 9/2017**. Processo 17/00118797. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, 17 de março de 2017. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho GAC/WWD - 1441/2015**. Processo 15/00435110. Relator: Wilson Rogério Wann-Dal, 17 de agosto de 2015. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório DLC - 36/2018**, Processo REP 18/00055290. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Florianópolis. Disponível em <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório Nº DLC - 295/2017**. Processo nº 17/00547566. Relator: Cleber Muniz Gavi. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 23 mai. de 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Instrução DLC – 232/2017**, Processo LCC-15/00647567. Relator: José Nei Ascari. Florianópolis. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>. Acesso em: 23 mai. 2018.

