

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

XVI

Ciclo de Estudos de
Controle Público da
Administração Municipal

parceria . orientação . fiscalização

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Gabinete da Presidência
Instituto de Contas (Icon)
Assessoria de Comunicação Social (Acom)

XVI CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO MUNICIPAL

SUPERVISÃO DAS PUBLICAÇÕES DO TCE/SC
Conselheiro Luiz Roberto Herbst

ORGANIZAÇÃO
Joseane Aparecida Corrêa (Icon)

EDIÇÃO
Assessoria de Comunicação Social (Acom) – Divisão de Publicações

REVISÃO
Valéria Gouvêa Ghanem (Referências)
Valdelei Rouver (Gramática)

PLANEJAMENTO GRÁFICO
Ayrton Cruz

GRÁFICA
Imprensa Oficial de Santa Catarina (IOESC)

TIRAGEM
4.000 exemplares

EQUIPE DO ICON
Joseane Aparecida Corrêa – Diretora
Estelamaris de Carli Calgaro – Coordenadora de Capacitação
Roseli Aparecida Brasca – Chefe da Divisão de Apoio
Adelqui Rech
Maria Elsa Rodrigues
Simone Werner
Valdelei Rouver

Catálogo na publicação — Biblioteca do TCE/SC

S231 Santa Catarina. Tribunal de Contas
Ciclo de estudos de controle público da
administração municipal (16.). - Florianópolis :
Tribunal de Contas, 2014.

176 p.

ISSN 2236-6873

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

CDU 352

É autorizada a reprodução de texto, desde que citada a fonte.
Os autores dos artigos são responsáveis pelos conceitos e opiniões emitidos.

Os ciclos de estudos criados há 15 anos, em uma das minhas gestões anteriores e aperfeiçoado pelos que me sucederam, são um instrumento valioso para a melhoria do controle público. O diálogo entre os fiscais e os fiscalizados permite aprendizado das duas partes. Os técnicos e membros do colegiado do TCE/SC ouvem antes de aplicar sanções, o que é salutar para que essas sanções tenham o efeito pedagógico que delas se espera. Os agentes públicos em geral, e especialmente, os agentes administrativos das Prefeituras e Câmara de Vereadores têm a oportunidade de receber instruções sobre a melhor execução dos orçamentos públicos e as melhores práticas de gestão.

Essa já longa experiência mostra que a razão não está apenas e permanentemente de um só lado. Das discussões travadas em tese e mesmo a respeito de casos concretos surgem as melhores interpretações.

O TCE/SC, desde a criação dos ciclos, tem procurado seguir um roteiro democrático na fiscalização da lei mais antiga e, sobretudo, na aplicação de novas normas. Sempre que surge uma nova interpretação ou uma nova exigência legal ou regulamentar, o TCE/SC adota os seguintes passos: a) difusão; b) discussão com os representantes dos fiscalizados; c) exame das sugestões; d) consolidação da interpretação; e) difusão dessa interpretação e orientação aos fiscalizados; f) fase de recomendações e advertências pelo não cumprimento; e g) aplicação das sanções de variada natureza que pode ir da multa à rejeição de contas.

Os Ciclos de Estudos promovidos pelo Tribunal de Contas continuam sendo uma importante ferramenta para a capacitação e atualização dos gestores públicos municipais. Permitem, ainda, ao TCE o exercício de outras de suas atribuições de controlar, fiscalizar, emitir parecer prévio e julgar as contas dos administradores públicos que direta ou indiretamente ordenam despesas (art. 59 da Constituição Estadual).

Essas outras funções, da maior utilidade para correta execução dos orçamentos públicos, situam-se no plano da ouvidoria, assessoramento, orientação, capacitação e treinamento. A resposta à consulta formulada em tese sobre ato sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas inclui-se entre os mecanismos operacionais mais importantes.

Dessa perspectiva, os Ciclos de Estudos da Administração Municipal são organizados seguindo etapas lógicas de planejamento.

É assim que se fortalece a estrutura com o Instituto de Contas, agora acrescido do ICON-Pós para atuar formalmente na pós-graduação.

O ICON organiza os Ciclos mediante ampla consulta aos órgãos fiscalizados e organizações representativas dos mesmos. Entre essas, a FECAM (Federação Catarinense dos Municípios); as Secretarias Microrregionais das Associações de Municípios; e a UVESC (União dos Vereadores do Estado de Santa Catarina). A mesma busca de apoio para definir o temário é realizada no âmbito interno do TCE/SC.

Desse processo de consultas internas e externas é que surgem os temas. No ano de 2014 a lista de temas é a seguinte:

- a) Contratos Administrativos
- b) Lei Anticorrupção
- c) O novo marco da contabilidade pública
- d) Novo modelo de remessa de dados pelo e-Sfinge
- e) Os gastos com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal
- f) Jurisprudência
- g) Condutas vedadas em ano eleitoral
- h) Atos de pessoal relacionados aos programas federais
- i) O controle interno nas admissões de pessoal
- j) Obtenção de recursos e prestação de contas em projetos culturais

Os textos que orientarão as palestras e os debates foram elaborados por servidores técnicos, de consultoria e administrativos do TCE/SC.

a) Contratos Administrativos

Grupo de Auditores Fiscais de Controle Externo debruçou-se sobre a questão: doutrina, legislação aplicável, interpretação consolidada e mesmo jurisprudência (judicial e administrativa) a respeito dos contratos administrativos.

O tema não é novo, mas pela importância e pelo volume de recursos envolvidos nos contratos em geral, particularmente na aquisição de bens e realização de obras públicas, volta-se a tratá-lo neste XVI Ciclo de Estudos.

b) Lei Anticorrupção

A denominação “Lei Anticorrupção” não guarda perfeita sintonia com a ementa e o conteúdo da Lei (federal) n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. Como se observa na sua ementa, ela se destina à “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”.

No seu conteúdo encontramos algumas inovações no combate à corrupção e a outras fraudes no uso do dinheiro público. Elas são importantes e seguem uma tendência mundial de responsabilizar as pessoas jurídicas beneficiárias do produto de crimes contra a administração pública. A destacar que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina participa ativamente do Ciclo tratando, entre outros temas, de aspectos da denominada “Lei Anticorrupção”.

O papel do TCE/SC na fiscalização com base nesta lei não é muito claro. Ainda assim sempre haverá, diante de infração à lei, a representação do TCE à autoridade competente que pode ser o Ministério Público.

O importante é a cooperação entre o TCE/SC e o MP.

c) O novo marco da contabilidade pública

Um número menor de profissionais do mesmo nível retoma outro tema que tem se repetido nos ciclos e em outros eventos de capacitação e treinamento. Entre esses os promovidos pela FECAM e o próprio Tribunal de Contas de Santa Catarina. Trata-se da nova contabilidade. A designação de “novo marco” segue a terminologia da nova moda. O próximo ano (2015) é decisivo para a nova visão contábil das organizações públicas e, no nosso caso, dos entes públicos dos Municípios. Até o final do exercício corrente (2014) várias contas deverão ser apresentadas conforme a nova contabilidade. É quando começa concretamente a aplicação (2015) do Plano de Contas Aplicadas ao Setor Público (PCASP).

d) Novo modelo de remessa de dados pelo e-Sfinge

Este tema é de natureza técnica relevante. O uso de TI (Tecnologia de Informação) tem se acentuado na elaboração da contabilidade. O mesmo ocorre na sua fiscalização e controle. O sistema E-SFINGE (Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão) vem sendo usado há al-

guns anos pelo TCE/SC, o que nos obriga ao aperfeiçoamento constante do mesmo. É o caso do novo modelo de remessa de dados que faz parte do temário deste XVI Ciclo de Estudos.

e) Gastos com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal — Controle de Pessoal (“Atos de pessoal relacionados aos programas federais” e “O controle interno nas admissões de pessoal”)

Dividido em dois aspectos mais, voltamos à questão dos atos de pessoal. Como se viu, a primeira abordagem é a gestão de pessoal na perspectiva geral da LRF.

Agora temos a discussão dos aspectos da contratação de pessoal para trabalhar em programas federais. Como se vê no texto a seguir é um aspecto especial da contratação de pessoas nas Prefeituras Municipais.

No caso da operação do controle interno nas admissões de pessoal volta-se a insistir na importância de um sistema com essa finalidade. Aliás, o controle interno é previsto no próprio texto da Constituição Federal.

f) Jurisprudência

A questão da fixação de uma jurisprudência do TCE/SC de acordo com as normas e critérios do Direito Jurisprudencial é assunto primordial. Nos últimos anos tem havido tentativas nesse sentido, mas as soluções encontradas não garantem a segurança jurídica nem a uniformização jurisprudencial necessária.

Daí a implantação neste ano de uma nova estrutura organizacional com um órgão específico para tratar tecnicamente do assunto. As atribuições da antiga Consultoria-Geral foram divididas entre a nova Consultoria-Geral e a Diretoria de Recursos.

A discussão neste Ciclo tem caráter inovador e espera-se a contribuição dos agentes públicos municipais para o êxito do novo sistema.

g) Condutas Vedadas em Ano Eleitoral

Este é um ano atípico para o administrador público. São várias as vedações de conduta de quem ocupa cargo público face às eleições. É certo que as eleições são nacionais e estaduais. Algumas das vedações aplicam-se aos agentes públicos dos entes para cujos cargos políticos há eleições. Não é o caso dos municípios em 2014 quando teremos eleições para Presidente da República, Governadores dos Estados, Senadores, Deputados Federais e Estaduais. Ainda assim, é importante o que pode e o que não pode ser feito em período eleitoral. Mesmo por-

que há atos dos governos federal e estadual que afetam os municípios, como são os casos de assinatura de convênios, a transferência e a liberação dos recursos. Por isso é importante que o tema esteja na pauta do Ciclo de Estudos.

h) Obtenção de recursos e prestação de contas em projetos culturais

Uma inovação interessante por mim sugerida é a realização de oficinas culturais junto aos Ciclos. A escolha do tema se deve às reclamações do meio cultural. Elas envolvem a alocação e o processo de liberação dos recursos financeiros aos órgãos culturais públicos e às entidades privadas. Outras reclamações situam-se no plano da fiscalização e controle dos órgãos de controle interno e de controle externo (Tribunal de Contas e Legislativos).

Não estou seguro do êxito desta parte do programa, mas meus compromissos com a defesa da cultura e de suas manifestações impõe-me a tentativa. Sempre é bom começar, assim como começamos os Ciclos de Estudos. Estávamos seguros do esforço inicial sem nos preocupar com o resultado final.

Conselheiro Salomão Ribas Junior
Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina

XVI CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

8h15-9h	RECEPÇÃO COM CAFÉ DA MANHÃ E ENTREGA DE MATERIAL			
9h-12h PALESTRA E DEBATE	LICITAÇÕES, CONTRATOS, OBRAS E SERVIÇOS	CONTABILIDADE	ATOS DE PESSOAL	CULTURA
	Contratos administrativos: aspectos legais – DLC	O novo marco da contabilidade pública – DMU	Jurisprudência do TCE/SC em Consultas e Recursos: concurso público, remuneração e aposentadoria – COG	Obtenção de recursos e prestação de contas em projetos culturais – DCE
			Condutas vedadas em ano eleitoral – COG	
12h-13h30	INTERVALO			
13h30-15h30 PALESTRA E DEBATE	Contratos administrativos: gestão e fiscalização de obras – DLC	Novo modelo de remessa de dados pelo e-Sfinge – DIN	Atos de pessoal relacionados aos programas federais: ESF, PACS e PACE – DAP	
		Os gastos com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – DMU		
15h30-15h45	INTERVALO			
15h45-17h30 PALESTRA E DEBATE	Contratos administrativos: gestão e fiscalização de obras (continuação) – DLC	Os gastos com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (continuação) – DMU	O controle interno nas admissões de pessoal: o que deve ser observado – DAP	
	Lei Anticorrupção – MPSC			
REALIZAÇÃO: TCE/SC e Associações de Municípios APOIO: MPSC, MPJTC, FECAM e UVESC ORGANIZAÇÃO: Instituto de Contas do TCE/SC				

ETAPA	LOCAL DO EVENTO	DATA	ASSOCIAÇÕES
1	SÃO MIGUEL DO OESTE	15/07/14 (3.ª FEIRA)	AMEOSC (19) / AMERIOS (17)
2	CHAPECÓ	16/07/14 (4.ª FEIRA)	AMOSOC (20) / AMAI (14) AMNOROESTE (6)
3	CONCÓRDIA	17/07/14 (5.ª FEIRA)	AMAUC (16)
4	PALHOÇA	21/07/14 (2.ª FEIRA)	GRANFPOLIS (22)
5	CRICIÚMA	23/07/14 (4.ª FEIRA)	AMREC (12) / AMESC (15)
6	CAPIVARI DE BAIXO	24/07/14 (5.ª FEIRA)	AMUREL (18)
7	CAÇADOR	29/07/14 (3.ª FEIRA)	AMARP (14)
8	JOAÇABA	30/07/14 (4.ª FEIRA)	AMMOC (13) / AMPLASC (7)
9	LAGES	31/07/14 (5.ª FEIRA)	AMURES (18) AMURC (5)
10	RIO DO SUL	05/08/14 (3.ª FEIRA)	AMAVI (28)
11	BLUMENAU	06/08/14 (4.ª FEIRA)	AMMVI (14)
12	ITAJAÍ	07/08/14 (5.ª FEIRA)	AMFRI (10)
13	JOINVILLE	12/08/14 (3.ª FEIRA)	AMUNESC (9)
14	JARAGUÁ DO SUL	13/08/14 (4.ª FEIRA)	AMVALI (7) AMPLANORTE (10)

15	I		CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ASPECTOS LEGAIS, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
55	II		O NOVO MARCO DA CONTABILIDADE PÚBLICA
67	III		JURISPRUDÊNCIA DO TCE/SC EM CONSULTAS E RECURSOS: CONCURSO PÚBLICO, REMUNERAÇÃO E APOSENTADORIA
89	IV		CONDUTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL
103	V		OBTENÇÃO DE RECURSOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS EM PROJETOS CULTURAIS
117	VI		ATOS DE PESSOAL RELACIONADOS AOS PROGRAMAS FEDERAIS: ESF, PACS E PACE
135	VII		OS GASTOS COM PESSOAL À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
153	VIII		O CONTROLE INTERNO NAS ADMISSÕES DE PESSOAL: O QUE DEVE SER OBSERVADO

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ASPECTOS LEGAIS, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

ARTIGO I

Alysson Mattje
Antonio Carlos Boscardin Filho
Azor El Achkar
Carlos Eduardo da Silva
Denise Regina Struecker
Geraldo José Gomes
Gustavo Simon Westphal
Marcos Roberto Gomes
Pedro Jorge Rocha de Oliveira
Rodrigo Duarte Silva
Rodrigo Luz Glória
Rogério Loch

Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

RESUMO

O artigo trata de cautelas e providências necessárias para garantir a qualidade das contratações públicas, desde o planejamento da licitação até a liquidação da despesa, e das responsabilidades dos agentes públicos incumbidos da gestão e fiscalização contratual, à luz das disposições da Constituição, da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 4.320/64 concernentes ao assunto, bem como apresenta as decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre o tema.

Palavras-chave: Licitações. Contratos Administrativos. Gestão de Contratos. Fiscalização. Liquidação de despesas. Obras públicas. Serviços de engenharia.

INTRODUÇÃO

As crescentes demandas sociais, aliadas a recursos econômicos limitados, reforçam o dever de eficiência da Administração Pública em suas aquisições, de forma a assegurar o maior benefício possível com o menor custo.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) traz, em diversos dispositivos, importantes ferramentas para garantir a qualidade das contratações, que vão desde o planejamento e a correta definição do objeto, inclusão de cláusulas pertinentes no edital e no contrato, até a fiscalização e gerenciamento da execução contratual.

Salienta-se que a eficácia desses procedimentos é interdependente: não basta adotar todas as cautelas na elaboração do edital e da minuta contratual e deixar de fiscalizar devidamente a execução do objeto. Da mesma forma, editais e contratos omissos dificultam sobremaneira a fiscalização e a eventual responsabilização do contratado.

Apesar da relevância do tema, os agentes públicos e servidores responsáveis pela área ainda encontram dificuldades na elaboração, gestão e fiscalização de contratos. Dessa forma, o presente artigo elenca algumas das principais dúvidas verificadas nas atividades de orientação do Tribunal de Contas do Estado, colocadas em formato de perguntas e respostas.

1 ASPECTOS GERAIS

1.1 QUAL A IMPORTÂNCIA DA DEFINIÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL?

O objeto da licitação é o objeto do futuro contrato, devendo conter a descrição precisa e suficiente da obra, do serviço ou do bem a ser contratado pela Administração, bem como deve ser possível, lícito e passível de apreciação econômica.

Por tal razão, torna-se relevante a participação dos setores envolvidos/interessados desde a origem do procedimento licitatório, uma vez que a descrição do objeto e a definição das cláusulas obrigacionais de cada parte são importantes para a efetiva e eficaz atuação no acompanhamento e fiscalização do agente indicado pelo gestor, quando da execução e cumprimento do contrato.

Salienta-se que é necessária uma perfeita comunicação entre o setor que necessita do objeto e os servidores encarregados do expediente licitatório, pois muitas vezes há a requisição para compra de determinado produto, sem a discriminação nítida de suas características e das peculiaridades daquilo que se precisa, e na etapa seguinte os responsáveis pela compra acabam fazendo uma descrição do objeto que não atende rigorosamente o interesse de quem solicitou.

Cita-se, a respeito, o Prejulgado n.º 1482 (SANTA CATARINA, 2003b).

1.2 QUAIS GARANTIAS CONTRATUAIS PODEM SER EXIGIDAS DO CONTRATADO?

A prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, desde que haja previsão no instrumento convocatório, poderá ser exigida nas modalidades especificadas no § 1.º do art. 56 da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), quais sejam:

- Caução: reserva de bem que o contratado faz para garantir, acautelar a execução do contrato, podendo ser em dinheiro ou em títulos da dívida pública. Estes devem ser emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
- Seguro-garantia: é a obrigação contratualmente assumida por seguradora até o montante previsto no edital. Formaliza-se através da apólice de seguros, assumindo a seguradora pela execução do contrato ou compromete-se a indenizar a Unidade, enquanto entidade contratante. Vencido o contrato, a apólice deve ser devolvida ao contratado;
- Fiança bancária: quando uma instituição financeira assume as obrigações do contratado perante a entidade contratante, respondendo a instituição pelas obrigações contratualmente devidas e não cumpridas pelo afiançado.

Nos termos § 2.º do art. 56, a opção por uma das modalidades será do contratado, e o valor exigido não poderá exceder a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, ressalvadas as exceções previstas no § 3.º do mesmo dispositivo legal — obras, serviços e fornecimentos de grande vulto¹ envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, quando poderá atingir 10% (dez por cento) do montante contratado.

1.3 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESTÃO VINCULADOS A QUAIS PRAZOS DE VIGÊNCIA?

A Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 57 (BRASIL, 1993), estabelece que a duração dos contratos fica vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, em observância ao princípio da anualidade do orçamento. Sendo assim, os contratos celebrados pela Unidade Administrativa vigoram até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro em que foram formalizados, independentemente de seu início.

¹ Segundo o art. 6.º, inc. V, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), considera-se obras, serviços e compras de grande vulto aquelas cujo valor estimado seja superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Em alguns casos, porém, os contratos poderão ultrapassar a vigência dos respectivos créditos orçamentários, sendo admitidas as seguintes exceções:

- Projetos cujos produtos estejam contemplados no Plano Plurianual, que podem ser prorrogados se houver interesse da Administração e previsão no ato convocatório. Ex.: construção de um hospital;
- Prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses. Ex: serviços de limpeza e conservação;
- Aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato. Ex: aluguel de computadores;
- Hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Faz-se necessário destacar o posicionamento do Tribunal de Contas de Santa Catarina acerca da matéria, nos Prejulgados n.º: 161 (SANTA CATARINA, 1993), 1151 (SANTA CATARINA, 2002b), 1336 (SANTA CATARINA, 2003a), 1643 (SANTA CATARINA, 2005c) e 1758 (SANTA CATARINA, 2005e).

1.4 O QUE SÃO CLÁUSULAS EXORBITANTES?

Sabemos que os contratos administrativos são regidos pelos princípios constitucionais expressos, dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como pelos implícitos, como o da supremacia do interesse público e indisponibilidade, pela Administração, dos interesses dos administrados.

Desta forma, quando se fala em contrato administrativo, refere-se a um contrato celebrado entre a Administração contratante e o administrado contratado, regidos pelo Regime Jurídico Administrativo, composto pelos princípios acima expostos, caracterizando-o pela participação da Administração com supremacia de poder.

E, como consequência dessa característica, o contrato administrativo contém cláusulas que exorbitam ao direito privado, ou seja, que vão além do que geralmente dispõem os contratos regidos pelo direito privado.

As cláusulas exorbitantes podem ser conceituadas, assim, como as que excedem o direito comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. Mui-

tas vezes, não seriam lícitas num contrato privado, porque desigualariam as partes na execução do avençado, mas são absolutamente válidas no contrato administrativo, desde que decorrentes da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa, porque visam a estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe sempre aos interesses particulares.

O art. 58 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece as seguintes cláusulas exorbitantes:

- I — modificar o contrato, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II — rescindir o contrato unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III — fiscalizar a execução contratual;
- 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.

1.5 QUAIS OS REQUISITOS PARA A PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL?

O contrato administrativo admite prorrogação nas seguintes situações, conforme preconiza o art. 57, § 1.º da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993):

- alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
- impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Cita-se, a respeito, o Prejulgado n.º 1254 (SANTA CATARINA, 2002c).

1.6 CONTRATOS COM PRAZO DE VIGÊNCIA EXPIRADO PODEM SER PRORROGADOS?

Conforme orientação do Prejulgado 1084 (SANTA CATARINA, 2002a), “os contratos extintos em decorrência do decurso do prazo neles estabelecidos não podem, em hipótese alguma, serem objeto de prorrogação”. Nestes casos o contrato se extingue, e todo termo aditivo celebrado após a vigência contratual estará eivado de nulidade.

1.7 QUAL O FUNDAMENTO DAS ALTERAÇÕES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?

Conforme o Prejulgado n.º 726 (SANTA CATARINA, 1999c) [...] “A possibilidade de aditamento dos contratos deve estar prevista no edital da licitação e no contrato principal; sua alteração está regulada na seção III, art. 65, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), devendo ser observado o § 2.º, da mesma Lei.”

Deve-se ter como base o valor do contrato, e não o da licitação. No caso de licitação por lote, com diferentes contratados, cada contrato estará sujeito a acréscimos ou supressões.

1.8 O QUE SÃO ALTERAÇÕES QUALITATIVAS DO CONTRATO?

De acordo com o art. 65, I, “a”, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), são aquelas alterações de projeto ou de especificações que visam a uma melhor adequação técnica do objeto do contrato aos fins pretendidos pela Administração. Deve-se comprovar tecnicamente em processo administrativo a necessidade dessas modificações. Tal mudança é necessária para melhor ajustar a prestação contratada aos objetivos que a Administração pretendeu com a execução do contrato.

Cite-se o Acórdão n.º 391/2011 (SANTA CATARINA, 2011b) que aplicou multa ao gestor “em virtude do acréscimo de serviços e materiais extracontratuais, por deficiência do projeto básico, em desconformidade com o disposto nos arts. 3.º, § 1.º, I, 7.º, I, § 2.º, I, 8.º e 65 da Lei n.º 8.666/93” (BRASIL, 1993).

Importante ressaltar que as alterações qualitativas não podem transfigurar o objeto originalmente contratado.

1.9 QUAIS AS EXCEÇÕES QUE PERMITEM ULTRAPASSAR OS LIMITES DE ALTERAÇÃO DO VALOR INICIAL ATUALIZADO DO CONTRATO, PREVISTOS NO § 1.º DO ART. 65, DA LEI N.º 8.666/93 (BRASIL, 1993)?

A primeira hipótese refere-se aos casos de supressão qualitativa ou quantitativa, maior que 25% ou 50%, resultante de acordo celebrado entre as partes. Ressalta-se que o contratado não é obrigado a aceitar essa alteração.

A segunda hipótese relaciona-se aos acréscimos consensuais qualitativos, conforme delineado pela Decisão n.º 215/99-Plenário do TCU (BRASIL, 1999), e desde que presentes as seguintes condições: “I — não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; II — não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; III — decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; IV — não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; V — ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; VI — demonstrar-se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra — que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.”

1.10 O QUE SÃO ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DO CONTRATO?

São as alterações que aumentam ou diminuem a quantidade contratada, obrigando o acréscimo proporcional no preço pactuado inicialmente.

1.11 EM HAVENDO ACORDO ENTRE AS PARTES, OS ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES QUANTITATIVAS DO OBJETO PODEM EXTRAPOLAR OS LIMITES DE 25% E 50%?

No caso de acréscimos não, mesmo havendo a necessidade da Administração e o consenso do contratado. Para os casos de supressão quantitativa do objeto contratado, em havendo aceitação pelo contratado, os limites superiores a 25% ou 50% poderão ser ultrapassados.

1.12 QUAL A ORIENTAÇÃO DO TCE/SC PARA OS CASOS EM QUE AS ALTERAÇÕES EXCEDEREM O LIMITE PREVISTO NOS §§ 1.º E 2.º DO ART. 65 DA LEI N.º 8.666/93 (BRASIL, 1993)?

Conforme o Prejulgado n.º 736 (SANTA CATARINA, 1999d) [...] “Será obrigatória nova licitação para contratações que excederem o limite previsto nos parágrafos 1.º e 2.º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93” (BRASIL, 1993).

1.13 OS ACRÉSCIMOS CONTRATUAIS ESTÃO LIMITADOS AO VALOR RELACIONADO COM A MODALIDADE LICITATÓRIA DO CONTRATO?

Não há ressalva legal ou doutrinária neste sentido. Os acréscimos no valor inicial atualizado do contrato não estão limitados em função da modalidade licitatória.

Ressalta-se, contudo, que a necessidade de acréscimo contratual deve ter surgido depois de finalizado o procedimento licitatório, de modo a não caracterizar deficiência no planejamento.

1.14 QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS BÁSICOS PARA ADITAMENTO CONTRATUAL DE VALOR E/OU DE PRAZO?

O pedido de aditivo deverá ser encaminhado ao setor da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização. A solicitação deverá ser acompanhada dos seguintes documentos: (a) justificativa para o aditamento; (b) planilha dos serviços a ser excluídos/acrescidos (com valores unitários compatíveis com o de mercado acrescido do BDI, assinada pelo profissional que a elaborou); (c) justificativa para a necessidade das exclusões, acréscimos de serviços e/ou

serviços extracontratuais, e/ou aditamento de prazo de execução ou vigência (dias a aditar); (d) havendo alteração de projeto ou especificação, deverá ser apresentada justificativa do solicitante com anuência do autor do projeto; (e) novo cronograma físico-financeiro com descrição do histórico de parcelas faturadas e parcelas a readequar.

Ainda, havendo previsão contratual de garantia complementar, no caso de aditamento, essa providência deve ser observada.

Após aprovação do Responsável, deverá ser emitido parecer jurídico e elaboração do texto final da minuta de aditamento. O ato se completa com a assinatura da autoridade competente e do contratado e publicação do extrato do aditivo. No caso de obras, deverá ser apresentada ART complementar de execução.

A Decisão n.º 0466/2010 (SANTA CATARINA, 2010b) determinou à Administração que “proceda à realização de termos aditivos devidamente justificados, nos termos do art. 65, *caput*, da Lei n.º 8.666/93” (BRASIL, 1993).

1.15 QUAIS PROCEDIMENTOS DEVEM SER ADOTADOS QUANDO SE FIZER NECESSÁRIO O ACRÉSCIMO DE ITENS NÃO PREVISTOS NA PLANILHA DE CUSTOS INICIAL DE UMA OBRA OU SERVIÇO?

A solução vem indicada no Prejulgado 1654 (SANTA CATARINA, 2005d), ao definir que: “1. Serviços que não foram previstos no contrato inicial de obra pública e que foram inseridos por força de modificação qualitativa do objeto de contrato de obra pública terão os preços pactuados através de acordo entre as partes, nos termos do art. 65, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), sendo que poderão acordar pela aplicação da tabela de preços do DEINFRA. Tais serviços serão pagos pelo valor presente; ou seja, valor atual”.

1.16 QUAIS AS BOAS PRÁTICAS PARA EVITAR OS ADITAMENTOS CONTRATUAIS?

A Administração deve prezar pelo adequado planejamento, disponibilização de equipes habilitadas e capacitadas, elaboração de criteriosos projetos, definir corretamente os valores de contratação e não aceitar propostas com valores inexequíveis.

Nos termos do art. 48, II, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) são preços manifestamente inexequíveis aqueles cuja viabilidade não estiver demonstrada “através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de

produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato”. Para a verificação da aceitabilidade das propostas relativas a licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, o § 1.º do mesmo artigo indica parâmetros matemáticos, enquanto que para os demais objetos as condições devem estar previstas no edital de licitação. Em ambos os casos, antes da desclassificação deve ser dada oportunidade ao particular de comprovar a exequibilidade de sua proposta.

1.17 QUAL A DIFERENÇA ENTRE TERMO ADITIVO E APOSTILAMENTO?

Ambos os instrumentos tem como objetivo anotar e registrar as alterações ocorridas nos contratos administrativos. Quando as alterações ocasionarem variação no valor do contrato “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”, sem alterar seu conteúdo, é o caso de apostilamento, conforme prevê o § 8.º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Nestes casos, não há necessidade de publicação.

Por sua vez, quando houver alteração das bases contratuais, como no caso de acréscimos ou supressões, prorrogação ou outras modificações previstas em lei, deve-se consignar os termos aditivos, que sempre deverão ser publicados.

1.18 QUANDO E COMO É POSSÍVEL RESTABELECE O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO?

O reequilíbrio pode ser realizado a qualquer momento, visando restabelecer a relação entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto contratado. Além disso, não somará com os percentuais dos aditivos celebrados, ou seja, não está limitado aos percentuais legais.

Por outro lado, a adoção de um reequilíbrio econômico-financeiro é ainda mais restritiva que um aditivo. As situações que autorizam o reequilíbrio devem ser decorrentes de fatos imprevisíveis ou se previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução contratual ou em caso de força maior, caso fortuito ou fato de príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (‘d’, art. 65 da Lei de Licitações).

A força maior configura-se quando o desequilíbrio do contrato é ocasionado por ato de terceiro. O caso fortuito ocorre quando um evento da natureza (vendaval, enchente, tufão etc.)

impossibilita a execução contratual. Fato do príncipe é toda determinação estatal, geral, imprevisível e imprevisível, positiva ou negativa, que onera substancialmente a execução do contrato.

Por exemplo, no caso de alteração da alíquota de um tributo incidente sobre o valor do contrato ou sobre componentes deste valor, como o BDI. Se a alíquota for aumentada, o contratado, por suportar um maior ônus, terá direito a alteração do valor de contrato na exata medida do acréscimo dos custos decorrentes da nova alíquota. Se, entretanto, a alíquota for alterada para menos, o contratante — a Administração — poderá alterar o valor, reduzindo-o na mesma proporção da redução da alíquota.

Contudo, não será diante de qualquer modificação nas condições de execução dos contratos que se poderá invocar a teoria da imprevisão buscando alterar o valor do contrato por meio de reequilíbrio. As circunstâncias imprevisíveis devem provocar tal gravame ao contratado que lhe impossibilite a normal execução do objeto contratual, ocasionando-lhe prejuízo financeiro.

Ressalta-se a impossibilidade da adoção de um suposto equilíbrio econômico-financeiro, trazendo os preços inicialmente propostos para os de mercado, ignorando as condições iniciais propostas. Ou seja, a relação (diferença) entre proposta, orçamento base do órgão licitante e os preços de mercado devem ser inexoravelmente mantidas; caso contrário, uma proposta vencedora da licitação com preços até abaixo daqueles praticados pelo mercado receberia um benefício inconcebível, inclusive, desvirtuando o procedimento licitatório.

Por fim, sempre quando da análise de um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro deve ser verificado se no aniversário do contrato, com a aplicação do índice de reajustamento desde a validade da proposta, essas variações solicitadas já não foram absorvidas nos reajustes contratuais celebrados.

1.19 QUAL A DIFERENÇA ENTRE REAJUSTE E REVISÃO?

O reajuste, fundamentado nos arts. 40, inciso XI e 55, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), visa recompor o valor do contrato, tendo em vista a desvalorização da moeda e oscilações dos preços de mercado. Deve estar previsto no ato convocatório e no contrato, e sua função é manter o equilíbrio no decorrer da avença. Conforme disposto nos arts. 27 e 28 da Lei n.º 9.069/95 (BRASIL, 1995) e § 1.º do art. 3.º da Lei n.º 10.192/01 (BRASIL, 2001), a periodicidade do reajuste não pode ser inferior a 01 (ano).

A revisão é uma recomposição dos preços diante de fatos supervenientes e extraordinários, imprevisíveis e imprevisíveis ou de consequências incalculáveis. Visa trazer o preço para uma nova realidade, em decorrência de fatos anormais que geraram alteração no andamento natural do contrato. Está fundamentado no art. 65, II, 'd' da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A revisão deve ser utilizada para restaurar o equilíbrio, frente a interferências no contrato, desalinhando sua execução normal e em decorrência de eventos gravosos, previsíveis, mas de consequências incalculáveis ou imprevisíveis, por ambas as partes. Deve ser aplicada quando constatada alteração das regras contratuais em virtude de eventos que alteraram obrigações e deveres inicialmente estabelecidos, causando desequilíbrio. Ressalta-se que a lei não restringe a utilização da revisão apenas quanto a fatos imprevisíveis, pois muitas vezes o fenômeno econômico pode ser esperado, mas efetivamente não há como mensurar sua efetiva repercussão no cenário econômico (efeitos). Neste sentido, os fatos supervenientes previsíveis, mas de consequências incalculáveis, constituem fundamento para a busca do equilíbrio econômico-financeiro por meio da revisão.

Por isso, existe a possibilidade de aplicação de ambos os institutos em um mesmo contrato. Sobre o tema citam-se os Prejulgados n.º 677 (SANTA CATARINA, 1999b), 763 (SANTA CATARINA, 1999e), 869 (SANTA CATARINA, 2000b), 1272 (SANTA CATARINA, 2002d), 1830 (SANTA CATARINA, 2006), 1952 (SANTA CATARINA, 2008). A Decisão n.º 2113/12 (SANTA CATARINA, 2012) anotou que no ato convocatório ocorreu a “confusão entre os institutos do reajuste e da revisão, em desatenção aos arts. 40, XI, 55, III, e 65, § 5.º, da Lei n.º 8.666/93” (BRASIL, 1993). A Decisão n.º 3.036/11 (SANTA CATARINA, 2011a) foi no mesmo sentido, ao constatar a “previsão de reajuste do contrato para a hipótese em que deveria ser cabível a sua revisão, contrariando os arts. 40, XI, e 65, II, “d”, da Lei n.º 8.666/93” (BRASIL, 1993).

1.20 A PERIODICIDADE DO REAJUSTE CONTA-SE DA DATA DA PROPOSTA OU DA ASSINATURA DO CONTRATO?

A periodicidade e o critério de reajuste de preços nos contratos deverão ser previamente estabelecidos nos instrumentos convocatórios de licitação ou nos atos formais de sua dispensa ou inexigibilidade.

Portanto, o edital e o contrato definirão a forma de reajustamento, observando-se, ainda, o previsto na Lei n.º 10.192/01 (BRASIL, 2001) e, no que com ela não conflitam, as disposições da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Em 14 de fevereiro de 2001, foi editada a Lei n.º 10.192/01 (BRASIL, 2001), que dispôs sobre medidas complementares ao Plano Real. O *caput* do art. 2.º desta lei admitiu, de forma expressa, o reajuste de preços para contratos com prazo de duração igual ou superior a um ano. Por sua vez, o § 1.º do mesmo artigo vedou, sob pena de nulidade, a estipulação de reajustamentos de periodicidade inferior a um ano.

Já o inciso XI do art. 40 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabeleceu que o “critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”.

Assim, a periodicidade anual nos contratos de que trata a Lei n.º 10.192/01 (BRASIL, 2001) será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir (data-base).

A data-base é estabelecida no instrumento convocatório da licitação, ou nos atos de formalização de sua dispensa ou inexigibilidade, para o recebimento da proposta ou do orçamento, adotada como base para cálculo da variação do índice de custos ou de preços.

A importância da definição dessa data de referência está relacionada ao reajustamento contratual, quando aplicável, nos termos da Lei do Plano Real.

O TCE/SC já decidiu pela irregularidade da aplicação de critério e de prazo de reajuste de preços em desacordo com o diploma legal apontado, como nos Prejulgados n.º 424 (SANTA CATARINA, 1997r), n.º 678 (SANTA CATARINA, 1999f) e n.º 1632 (SANTA CATARINA, 2005b).

Portanto, precisa ser objetivamente definida no edital de licitação a data inicial que servirá como marco inicial para apuração do percentual do reajuste, se da apresentação da proposta ou a data do orçamento da proponente.

1.21 COMO A ADMINISTRAÇÃO DEVE PROCEDER NO CASO DE REVISÃO?

Conforme o Prejulgado 869 (SANTA CATARINA, 2000b), “compete à autoridade competente analisar cuidadosamente o pedido, podendo louvar-se em pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias e outros instrumentos, a fim de que o ato revisional atenda os princípios da Administração Pública e esteja revestido das demonstrações e justificativas exigidas para os atos administrativos, face à indisponibilidade do interesse público”.

Cita-se também o Prejulgado 1952 (SANTA CATARINA, 2008) ao estabelecer que “[...] 2. A demonstração da necessidade da revisão do contrato, assim como o cálculo da alteração contratual, podem se dar mediante a apresentação de planilhas de custos e outros documentos de suporte — como, por exemplo, pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias etc., por meio dos quais se possa aferir o motivo concreto que ensejou a revisão e calcular o montante a ser aplicado. 3. Não é possível consignar antecipadamente um percentual máximo de revisão a ser utilizado, tampouco estabelecer um critério revisional com base em índices oficiais,

pois é imprescindível, no caso concreto, a demonstração da superveniência de fatos novos que ensejam a revisão, assim como o conseqüente desequilíbrio contratual.” Por fim, o Prejulgado n.º 1992 (SANTA CATARINA, 1999) definiu que “1. A revisão do contrato administrativo prevista no art. 65, II, “d”, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), depende de requerimento do interessado, pois a Administração Pública não pode agir de ofício. 2. A revisão pode abranger período anterior à protocolização do pedido na via administrativa, desde que o contratado comprove que a solicitação refere-se ao período compreendido entre a data da ocorrência dos fatos supervenientes previstos no art. 65, II, “d”, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) e o da época da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio e que o requerimento seja feito em tempo razoável, tão logo toda documentação pertinente seja reunida pelo interessado na revisão. 3. Uma vez deferido o pedido de revisão, seu efeito deve 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, tal como descrito no art. 65, II, “d”, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), o que autoriza, portanto, conferir-se efeitos *ex tunc*, desde a ocorrência do fato que gerou o desequilíbrio.”

1.22 QUAIS OS PRESSUPOSTOS PARA A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 87 DA LEI DE LICITAÇÕES?

Verificado o inadimplemento do contratado, passo seguinte é a abertura de procedimento administrativo que lhe garanta a ampla defesa e contraditório. As sanções administrativas previstas no art. 87 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) somente poderão ser aplicadas após a conclusão desse processo e do julgamento do recurso previsto no art. 109, inciso I, “f”, da Lei de Licitações e Contratos, caso interposto.

No caso específico da penalidade de multa, deve ser observado ainda o que determina o art. 55, inciso VII, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993): a fixação dos valores das multas é cláusula necessária do contrato administrativo. Também nesse sentido, o art. 86 da mesma lei refere que a multa a ser aplicada em caso de atraso injustificado na execução contratual segue os termos do instrumento convocatório ou do contrato.

Assim sendo, se o edital e/ou o contrato não estabeleceram os valores e situações passíveis de multa, não é viável sua aplicação. Da mesma forma quando a previsão for genérica ou apenas se reportar à lei geral, sem maior detalhamento.

1.23 QUAL A DIFERENÇA ENTRE MULTA MORATÓRIA E COMPENSATÓRIA? COMO FIXAR VALORES OU PERCENTUAIS PARA ESSAS SANÇÕES?

A multa moratória é a sanção aplicável quando houver atraso injustificado no cumprimento das obrigações contratuais, enquanto a multa compensatória decorre de um prejuízo causado pelo não cumprimento parcial ou total do contrato, como medida de reparação do dano. Ambos os casos pressupõem a ação ou omissão culposa do contratado, confirmada através de procedimento administrativo cabível.

Contudo, a legislação não previu expressamente os parâmetros para fixação dos valores das multas, restando essa incumbência aos agentes públicos responsáveis na fase de planejamento da licitação.

No silêncio da legislação, há que se levar em conta a prática do mercado, em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, afastando o risco de enriquecimento ilícito da Administração. Ainda, considerando que se aplicam supletivamente aos contratos administrativos os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado², devem ser observadas as disposições do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002a), que em seu art. 412 dispõe que “o valor da cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal”.

Em razão da natureza de cada uma, em geral utiliza-se percentuais incidentes sobre o valor da parcela inadimplida, no caso da multa moratória, e sobre o valor total do contrato, quando se tratar de multa compensatória.

1.24 É POSSÍVEL A ACUMULAÇÃO DE SANÇÕES? E QUANTO À ACUMULAÇÃO DE SANÇÕES COM A RESCISÃO CONTRATUAL?

É possível a acumulação de sanções, porém limitada às hipóteses elencadas na legislação.

De acordo com o § 2.º do art. 87, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), as penalidades de advertência, suspensão temporária e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração podem ser aplicadas juntamente com a multa. Enquanto as primeiras são de natureza administrativa, esta última tem caráter pecuniário.

Assim, qualquer outra combinação, além de desatender o princípio da legalidade, estaria incorrendo em *bis in idem*, ou seja, duplicidade de sanções de mesma natureza — administrativa

² Art. 54, *caput*, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

— sobre um único fato. Caberá à Administração, portanto, verificar qual a penalidade mais condizente com a infração, de acordo com a gravidade da irregularidade.

Na modalidade pregão, deve ainda ser observado o disposto no art. 7.º da Lei n.º 10.520/02 (BRASIL, 2002b), que indica para determinadas condutas a aplicação do impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, sem prejuízo de eventuais multas e demais cominações legais. Nesse caso, não pode o agente público optar apenas pelo rol de sanções da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) — a aplicação da penalidade prevista na lei específica é impositiva.

Por fim, o § 1.º do art. 86, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), faculta expressamente à Administração a aplicação de multa e outras sanções juntamente com a rescisão contratual. Nesse caso, não se trata de duplo sancionamento, eis que a rescisão não é penalidade, mas sim a consequência legal da inexecução total ou parcial do contrato.

1.25 COMO PODE SER EFETIVAMENTE DEMONSTRADA A LIQUIDAÇÃO DA DESPESA VINCULADA A UM CONTRATO?

De acordo com a Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), art. 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, 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, trazemos à baila o art. 35 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), no qual está evidenciada a adoção do regime de competência para as despesas realizadas e de caixa para as receitas ao especificar que pertencem ao exercício financeiro às receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

O empenhamento da despesa é o ato que efetiva e contabilmente garante àquela dotação específica e no valor correspondente ao instrumento contratual, os recursos orçamentários para sua inclusão formal na execução orçamentária do Ente.

Destaca-se que somente após esta etapa devidamente preenchida é que será possível aferir a liquidação e posteriormente realizar o pagamento ao credor.

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 art. 63 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), é necessário demonstrar o quanto efetivamente foi liquidado e se o objeto contratado atende integralmente o instrumento acordado pelas partes.

O mesmo dispositivo legal, em seu § 2.º, 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.

Vencidos os dois primeiros requisitos, importantes, porém não abordados nesta oportunidade pela sua facilidade de compreensão, faz-se necessário destacar em detalhes a terceira exigência do diploma legal.

Quando o objeto contratado trata de aquisição de bens, deve a administração pública verificar, através do setor específico que efetivamente vai utilizar o objeto, se a quantidade entregue corresponde 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. De acordo com a natureza do objeto, devem ser acostados documentos complementares, como por exemplo, relatórios de serviços prestados, nas contratações de consultorias; medições, nas contratações de obras e serviços de engenharia; pareceres técnicos, nas contratações de serviços especializados, entre outros que demonstrem a prestação efetiva do serviço.

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 integre o 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 1. ^a via, sem rasuras e de valor exatamente igual ao da nota de empenho
3.	O documento fiscal deve especificar de forma clara o objeto 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.	O documento fiscal deve ser atual de acordo com sua validade especificada na própria nota fiscal
5.	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)
6.	No caso de serviços devem estar formalizados os relatórios ou outros documentos que demonstrem a prestação do mesmo na forma contratada
7.	Na aquisição de bens, as quantidades e especificações do objeto entregues pelo fornecedor devem ser as mesmas constantes do 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 aposto na nota fiscal, conforme modelo a seguir:

CERTIFICO que o MATERIAL/SERVIÇO constante deste documento foi RECEBIDO/PRESTADO e aceito

EM ____ / ____ / ____

ASSINATURA

NOME:

CARGO:

MATRÍCULA:

Vencida esta etapa da despesa pública, a Administração poderá iniciar os procedimentos de pagamento conforme dispõe o art. 62 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), sempre considerando a ordem cronológica de pagamentos prevista no art. 5.º da Lei n.º 8666/93 (BRASIL, 1993).

1.26 QUAIS SÃO OS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PARA RECEBIMENTO DO OBJETO CONTRATADO?

Para atender ao interesse público, é importante que o município tenha formalizado, através de instrumento administrativo próprio, a forma e os responsáveis pelo recebimento dos objetos adquiridos.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) exige, no seu art. 15, § 8.º, que uma comissão formada por no mínimo 3 (três) membros seja responsável pelo recebimento de materiais cujo valor seja superior a R\$ 80.000,00.

Para os materiais de valor inferior a este patamar a administração tem o dever de adotar todos os procedimentos necessários para demonstrar que efetivamente o que foi entregue é o objeto adquirido, seja através de licitação ou outra forma legal.

Neste sentido, dispõe o art. 40, inciso XVI da Lei das Licitações, ao exigir que o edital contenha as condições de recebimento do objeto licitado.

Faz-se necessário destacar que não estamos diante de uma faculdade e sim de uma obrigação de quem elabora o edital, cujos benefícios revertem em prol do poder público.

1.27 QUAIS OS OBJETOS CONTRATADOS DEVEM TER OBRIGATORIAMENTE O RECEBIMENTO PROVISÓRIO E COMO DEVE SER FORMALIZADO?

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) dispõe sobre os recebimentos definitivos e provisórios do objeto, de acordo com o tipo de aquisição, conforme especificado no quadro a seguir:

TIPO DE OBJETO	RECEBIMENTO PROVISÓRIO	RECEBIMENTO DEFINITIVO
Obras e serviços	Pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado	Por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei
Compras e locação de equipamentos	Para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação.	Após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.

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, conforme dispõe o art. 73, § 2.º da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Existe a possibilidade de dispensa legal do recebimento provisório — art. 74 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) — quando se tratar de aquisição de gêneros perecíveis; alimentação preparada; serviços profissionais e para obras e serviços de valor não superior a R\$ 80.000,00, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

1.28 COMO SE DÁ A RESPONSABILIZAÇÃO PERANTE O TCE/SC NO CONTROLE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E QUAIS SEUS EFEITOS?

A competência dos Tribunais de Contas para o exame dos atos administrativos advém do art. 71, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende a esta Corte de Contas, conforme art. 75, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Conforme disposto no art. 25 da Lei Complementar n.º 202/00 — Lei Orgânica do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2000a), “a fiscalização a cargo deste Tribunal tem por finalidade verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a economicidade de atos administrativos em geral, inclusive contrato, [...] em especial dos editais de licitação, dos avisos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, dos contratos e dos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

O art. 68 dessa lei dispõe que na existência de débito, como por exemplo, no pagamento de despesa sem liquidação, poderá o Tribunal além de condenar os responsáveis ao ressarcimento do dano, aplicar-lhes multa de até cem por cento do valor do dano causado ao erário.

Além disso, mesmo que as ações dos gestores não deem ensejo a débito, mas comprovada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, aos responsáveis podem ser impostas sanções pelo Tribunal, tais como a aplicação das multas previstas no art. 70 da Lei Orgânica.

Sintetizando, a decisão do TCE/SC pode atribuir responsabilidade por débito e/ou aplicar multa. A gradação das sanções será feita com base no grau de reprovabilidade das irregularidades identificadas e nos parâmetros contidos no Regimento Interno do Tribunal.

Além dos efeitos de natureza pecuniária, caso o Tribunal identifique que as ações praticadas pelos responsáveis possuem consequências que fogem às suas competências, pode expedir comunicações para que os órgãos competentes adotem as medidas que julgarem oportunas, seja na esfera civil, seja na esfera penal.

1.29 QUAIS AGENTES E/OU PESSOAS NO CAMPO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS QUE PODEM SER RESPONSABILIZADOS PELO TCE/SC?

É comum a dúvida sobre quem foi o responsável ou sobre quem responsabilizar por determinado ato. O TCE/SC já se posicionou no sentido de que o responsável por possíveis irregularidades no âmbito do Executivo Municipal é o Prefeito, mas também poderão os demais servidores serem responsabilizados individualmente ou de forma solidária de acordo com as suas competências legais e respectiva atuação. Nesse sentido o Prejulgado n.º 940 (SANTA CATARINA, 2001).

De um modo geral, no âmbito do Tribunal de Contas e em matéria de licitações é possível, dependendo da hipótese, imputar responsabilidade, por exemplo, aos membros da Comissão de Licitação, a quem elabora o edital e aos procuradores, por vícios na fase interna da licitação. No tocante à fiscalização dos contratos administrativos, podem ser responsabilizados pelo TCE/SC:

- a) da autoridade contratante, uma vez que a assinatura de contrato não é simples ato formal, pois faz lei entre as partes e materializa responsabilidades entre os partícipes. Pode haver responsabilidade caso evidenciada participação do contratante em algum ato prejudicial à execução, como no Acórdão n.º 1051/13 (SANTA CATARINA, 2013a);
- b) dos servidores designados para fiscalizar o contrato, os quais devem acompanhar e verificar o cumprimento do contrato, bem como praticar todos os atos administrativos necessários à gestão contratual. Logo, a fim de exercer satisfatoriamente suas atribuições tais servidores devem conhecer suficientemente os termos do contrato, podendo ser responsabilizados, por exemplo, no caso de autorizar uma despesa em valor superior ao estabelecido no contrato ou irregularidades em acréscimos ou supressões. Sobre o tema destaca-se trecho do Acórdão n.º 1541/11 (SANTA CATARINA, 2011c);
- c) do servidor ou comissão de recebimento do objeto, caso atestem o recebimento do objeto ou conclusão de obra e tal fato não corresponda à realidade, ou ainda por má qualidade nos serviços e/ou materiais. Nesse sentido o Acórdão n.º 1541/11 (SANTA CATARINA, 2011c);
- d) do gestor ou autoridade máxima por atos ilícitos de outros servidores quando com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo ciência, deixar de agir

para impedir sua prática, uma vez que fiscalizar atos de subordinados é competência do gestor, diante da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*, como ocorreu no Acórdão n.º 317/11 (SANTA CATARINA, 2011e);

e) solidária da empresa contratada e dos agentes públicos com base no art. 18, § 2.º “b” da Lei Complementar n.º 202/00 (Lei Orgânica do TCE) (SANTA CATARINA, 2002a). Sobre a responsabilização da empresa tem-se a Decisão n.º 1198/05 (SANTA CATARINA, 2005a);

As hipóteses indicadas não esgotam o tema, diante das inúmeras possibilidades de infração no caso concreto. A intenção é apenas abordar alguns aspectos gerais da responsabilidade observados na prática e que consistem em dúvidas dos jurisdicionados e com isso cumprir a função orientadora institucional.

1.30 QUAIS AS MELHORES PRÁTICAS PARA EVITAR A RESPONSABILIZAÇÃO PERANTE O TCE/SC RELACIONADA À GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) deixa expresso em seu art. 82 que os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos dessa lei ou visando frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas na lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Portanto, o agente que atua de forma lesiva poderá responder por sua ação culposa (negligência, imperícia, imprudência) ou dolosa, nas esferas civil (dever de ressarcir o dano), criminal (caso a conduta seja tipificada como crime), administrativa (nos termos do estatuto a que estiver submetido) e por improbidade administrativa.

Cabe, ainda, a responsabilização perante o Tribunal de Contas, que poderá imputar débito ao responsável, referente ao dano causado, e ainda aplicar-lhe multa.

A fim de evitar qualquer responsabilização a Administração deve fiscalizar o contrato, a fim de verificar se as condições estabelecidas no edital estão sendo cumpridas durante sua execução.

Pelo exposto, fica patente a necessidade da Administração proceder a gestão dos contratos de forma eficaz e nomear:

- um fiscal do contrato — art. 67 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) — para anotar as ocorrências relacionadas à execução e determinar a regularização das falhas; não sendo de sua competência solucionar a pendência, deve solicitar aos seus superiores as providências cabíveis (parte final do art. 67);

- gestor de contrato, pertencente aos quadros da Administração, para tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço (nesse caso, geralmente subsidiado pelas anotações do fiscal); ou
- terceiro³ pessoa física ou jurídica contratado para auxiliar o fiscal na sua tarefa, conforme facultado pelo art. 67 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), **se a complexidade do contrato assim exigir.**

A atuação deficiente de qualquer desses agentes administrativos atrairá a responsabilidade, podendo ele, como dito, vir a responder civil, penal e administrativamente e por ato de improbidade administrativa, estando ainda sujeito às sanções dos Tribunais de Contas.

Ainda, a administração pública deve exigir do contratado, para executar o serviço ou a obra, a indicação do seu representante na execução do contrato, conforme determina a Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu art. 68.

2 ASPECTOS ESPECÍFICOS — CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS

2.1 COMO PROCEDER PARA UMA CORRETA GESTÃO DE UM CONTRATO DE OBRA PÚBLICA?

Para que um contrato de obra pública possa ser adequadamente acompanhado, deve ser fruto de coerente planejamento. É necessário que seja formalizado de acordo com os requisitos legais de qualquer contrato, porém, observando-se as peculiaridades inerentes às obras e serviços de engenharia no que diz respeito aos prazos, distribuição de etapas de execução compatíveis com as características do objeto (cronograma), existência de projetos completos, com todos os seus elementos constitutivos e orçamento perfeitamente elaborado. Tudo isso deve fazer parte de um procedimento licitatório, também criteriosamente realizado. Para esse trabalho, é preciso dispor de profissionais habilitados e capacitados.

Após a etapa anterior ter sido desenvolvida de forma criteriosa, o acompanhamento da execução contratual irá demandar a designação de um fiscal habilitado e capacitado para a tarefa técnica de verificação dos serviços realizados, em qualidade, quantidade e nos prazos previstos. Sabe-se que em boa parte das obras, o próprio fiscal, muitas vezes, faz o papel de gestor ou ad-

³ A contratação de terceiro não transfere para este a responsabilidade pela fiscalização do contrato, que continua sendo da Administração, mas a atividade de assessoria deficiente pode levar à responsabilização do terceiro contratado.

ministrador do contrato, cabe a ele, portanto, administrar todas as atividades envolvendo a realização do objeto, assim, é preciso que o fiscal saiba comandar, tomar decisões, orientar, controlar tempo, analisar o fluxo de atividades, gerir pessoal (auxiliares), realizar reuniões, redigir atas, etc.

Em empreendimentos de maior porte é usual ter um Gestor ou Gerente do Contrato, que atua em função intermediária entre o fiscal e a Administração ou Titular do órgão.

O gestor do contrato e o fiscal da obra ou do serviço deverão trabalhar em sintonia, colaborando mutuamente nas atividades de cada um, para obtenção do melhor resultado.

Em locais com estruturas reduzidas de pessoal, é comum o fiscal e, eventualmente, o próprio secretário de obras (em municípios) atuarem como gestores dos contratos de obras e serviços de engenharia. O correto é que haja a segregação de funções e que não haja sobrecarga de atividades a determinado profissional.

A Lei de Licitações e Contratações, em seu art. 67, § 1.º (BRASIL, 1993), prevê que: “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Diversos aspectos devem ser acompanhados, pelo contratante, para evitar prejuízos à Administração Pública e à sociedade beneficiária da obra ou do serviço, dentre outros, os seguintes:

- realizar reunião com os responsáveis técnicos e/ou prepostos da empresa contratada, para entrega da autorização de início das obras ou serviços, discussão e aprovação do conteúdo do planejamento prévio elaborado;
- atenção ao cronograma físico-financeiro (etapas de serviços x desembolso financeiro);
- atenção ao cumprimento do prazo contratual (não deixar finalizar sem eventual aditamento contratual);
- manter acompanhamento rigoroso das cláusulas contratuais;
- cuidado nos reajustamentos contratuais (índices e prazos);
- presença constante da fiscalização no local da obra (garantir a qualidade dos serviços e materiais empregados);
- elaborar, de maneira adequada, as medições e o Diário de Obra;
- cuidado nas eventuais alterações de projeto e itens do orçamento;

- atenção aos procedimentos e justificativas para eventuais aditamentos contratuais (sobretudo, sem compensações entre supressões e acréscimos);
- tomar todas as medidas e providências junto à contratada no sentido da imediata regularização das condições constatadas, quando de paralisação da obra ou serviço;
- aplicar as sanções contratuais cabíveis;
- manter em dia os pagamentos com o contratado;
- receber, de maneira criteriosa, o objeto executado; e
- arquivar todos os documentos relacionados ao objeto, pelo período legal ou definido pela Administração, passando a fazer parte do histórico de obras.

2.2 EM RELAÇÃO À ALTERAÇÃO DE CONTRATOS, COMO CALCULAR O PERCENTUAL DE 25%? EM CASO DE SUPRESSÃO E ACRÉSCIMO DE QUANTIDADES, QUAL A BASE DE CÁLCULO PARA O ADITIVO?

Os percentuais de 25% (obras novas) e 50% (reformas) são sempre analisados levando em conta o valor contratual inicial, e não o de cada um dos itens da proposta da empresa contratada. Se fossem realizados com base nos serviços unitários (itens) haveria um engessamento total de eventuais alterações, muitas vezes necessárias, em um ou mais itens, mas insignificantes. Como exemplo, tem-se que apenas um quantitativo que fosse alterado (de uma para duas unidades) já significaria um acréscimo de 100%. Com esse exemplo, constata-se que seria inviável tal procedimento na prática.

Além disso, ressalta-se que, normalmente, uma obra é contratada por preço global e não por item. Da mesma forma, o aditivo contratual é sempre sobre o valor global da obra e não sobre o item.

Destaca-se que, sempre, em qualquer aditivo, mesmo aqueles em que os percentuais de acréscimo e supressão estejam dentro dos limites legais, não se admite a descaracterização do objeto.

No tocante às supressões ou acréscimos de quantitativos, devem ser tratados de forma independente para efeitos de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). Ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Se em uma solicitação de Termo Aditivo há, conjuntamente, itens a serem acrescidos (novos ou não) e itens a serem suprimidos, deve ser feita a análise separada desses itens para avaliar,

independentemente, o que foi acrescido e o que foi suprimido. Nas duas situações, não se deve passar o limite legal (25 ou 50%) em relação ao contrato inicial. Caso haja outros aditivos ao mesmo contrato, a análise será a mesma, com a mesma base, no caso o valor do contrato inicial, apenas acumulando-se o que foi suprimido e o que foi acrescido em todos os aditivos celebrados.

Acerca disso, tem-se o Acórdão n.º 2.530/11 — Plenário TCU (BRASIL, 2011):

As alterações contratuais (supressões e acréscimos em único termo aditivo) têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para alterações substanciais na concepção inicialmente contratada e inclusão de outros serviços, que desvirtua o objeto inicialmente licitado e não deixa de ser uma forma de burlar a legislação. Exatamente essas alterações contratuais a posteriori, na fase de execução contratual, fruto do péssimo planejamento das obras, na maioria das vezes, são responsáveis por superfaturamentos resultantes da materialização do conhecido “jogo de planilha”, onde o equilíbrio do contrato é alterado substancialmente, normalmente em favor das empresas contratadas, pela supressão de quantitativos de itens com subpreço e acréscimos de quantitativos de itens com sobrepreço, de forma isolada ou conjunta, ambos os procedimentos amparados por estudos técnicos que comprovam a necessidade de alteração dos quantitativos, normalmente evidenciadas na execução das obras em decorrência de deficiência dos projetos básico e/ou executivo.

Em tese, não há limites para a redução contratual consensual, mas, a partir do momento da redução da avença, por força de supressões de serviços licitados e contratados, ascendeu ao mundo jurídico um novo contrato (aditivado por supressão), que será a nova base para fins de incidência do percentual máximo de 25%.

No âmbito do TCE/SC, há a Decisão n.º 5.006/2013 (SANTA CATARINA, 2013c), no mesmo sentido.

2.3 QUAIS OS DEVERES E RESPONSABILIDADES DO CONTRATANTE NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA?

Entre os principais problemas relacionados à má qualidade das obras públicas estão, justamente, a estrutura disponibilizada para a fiscalização (número de profissionais e equipamentos) e a ausência de pessoal qualificado (falta de capacitação) e habilitado (sem formação específica ou sem registro no CREA).

Fiscalização é uma atividade que deve ser exercida de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O representante da Administração (o fiscal) anotará em registro próprio (Diário de Obra) todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

O fiscal ou comissão designada tem como função de destaque, proceder ou acompanhar as medições devendo analisar, corrigir se for o caso os quantitativos dos materiais e serviços empregados e os respectivos valores, providenciar a classificação dos materiais e atestar a correção e exatidão dos serviços executados e valores monetários a pagar.

As funções do fiscal podem ser assim resumidas: a) receber designação para a fiscalização da obra; b) obter cópia da documentação da obra (projeto, especificações, memoriais, caderno de encargos, edital de licitação, contrato, proposta da contratada, cronograma físico-financeiro, ordem de serviço, ARTs, instruções e normas da Administração sobre obras públicas, etc.); c) recolher ART de fiscalização; d) certificar-se da existência do Diário de Obra e visá-lo periodicamente; e) tomar conhecimento da designação do responsável técnico (preposto) da contratada; f) certificar-se da disponibilidade de documentos no canteiro de obras, tais como: conjunto completo de plantas, memoriais, especificações, detalhes de construção, diário de obra e ARTs; g) solicitar e acompanhar a realização dos ensaios geotécnicos e de qualidade; h) acompanhar todas as etapas de execução e liberar a etapa seguinte; i) elaborar relatórios, laudos e medições do andamento da obra; j) avaliar as medições e faturas apresentadas pela contratada; k) opinar sobre aditamentos contratuais; l) verificar as condições de organização, segurança dos trabalhadores e das pessoas que por ali transitam, de acordo com Norma própria (ABNT), exigindo da contratada as correções necessárias; m) comunicar ao superior imediato, por escrito, a ocorrência de circunstâncias que sujeitam a contratada a multa ou, mesmo a rescisão contratual; n) manter o controle permanente de custos e dos valores totais dos serviços realizados e a realizar; o) acompanhar o cronograma físico-financeiro e informar à contratada e ao seu superior imediato (do fiscal), as diferenças observadas no andamento das obras; p) elaborar registros e comunicações, sempre por escrito; q) emitir Termo de Recebimento da obra; e r) auxiliar no arquivamento da documentação da obra.

As administrações, até algum tempo, não davam atenção ao desenvolvimento adequado de projetos e orçamentos e, grave também, não dispunham de fiscais habilitados, quer seja dos quadros próprios ou contratados.

É muito comum se verificar que os profissionais encarregados de fiscalizar obras públicas encontram-se com um número elevado de tarefas a desempenhar, e não dispõem de meios materiais para tal, por exemplo, veículo destinado às atividades específicas de acompanhamento de obras.

Destaca-se que a fiscalização é uma atividade que deve ser exercida de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

As comunicações entre o representante da contratada e o representante da contratante serão sempre por escrito, sem emendas ou rasuras, em duas vias, devendo o recebedor assinar e datar a segunda via que será arquivada pelo remetente.

A contratada deverá comunicar por escrito ao fiscal quem a representará no canteiro de serviço, como seu preposto. O preposto da contratada deverá possuir competência necessária à leitura e interpretação das especificações e do projeto e será o encarregado de receber as instruções do fiscal ou de seus auxiliares. O preposto não poderá alegar falta de autoridade própria para não acatar imediatamente as ordens do Fiscal, salvo aquelas que estiverem em desacordo com os direitos da contratada.

As reuniões realizadas no local dos serviços e obras serão documentadas por atas de reunião, elaboradas pela fiscalização e que conterão, no mínimo, os seguintes elementos: data, nome e assinatura dos participantes, assuntos tratados, decisões e responsáveis pelas providências a serem tomadas.

A comunicação entre a fiscalização e a contratada será realizada através de correspondência oficial e anotações ou registros no Diário de Obra ou Registro de Ocorrências.

O Registro de Ocorrências ou Diário de Obra, com páginas numeradas, será destinado ao registro de fatos e comunicações que tenham implicação contratual, como: modificações de projeto, conclusão e aprovação de serviços e etapas construtivas, autorizações para execução de trabalho adicional, autorização para substituição de materiais e equipamentos, ajustes no cronograma e plano de execução dos serviços e obras, irregularidades, entrada e saída de equipamentos, serviços em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, visitas ao canteiro de serviço, inclusive para as atividades de suas subcontratadas e providências a serem tomadas pela contratada e fiscalização.

Constituem motivos para rescisão do contrato, de acordo com o art. 78, incisos VII e VIII, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993):

- o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

- o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas pelo representante da administração.

As premissas básicas para o exercício da fiscalização é o pleno conhecimento do contrato e do seu objeto.

O fiscal deve fazer o “gerenciamento” com a Programação da obra após a contratação:

- programação de materiais;
- programação de mão de obra;
- programação de equipamentos.

O Controle de operação da obra através de Posturas e procedimentos gerenciais:

- Posturas gerenciais fundamentais;
- Procedimentos operacionais: reunião de partida da obra, diário de obra, reunião de programação semanal, medição e boletim de medição, entrega provisória e entrega definitiva da obra e outros;
- Controles gerenciais: controle técnico com limites de tolerância, controle de prazo, controle financeiro, controle de materiais, controle de mão de obra e outros.

Em relação ao tema, destacam-se, ainda, a Decisão n.º 4.674/13 (SANTA CATARINA, 2013b) e a Decisão n.º 2.236/11 (SANTA CATARINA, 2011d).

2.4 QUEM PODE SER DESIGNADO COMO FISCAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA? É POSSÍVEL A CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS?

A designação de um fiscal para acompanhar a execução de uma obra é uma obrigação do Ente, em respeito ao previsto na Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Deve-se atentar para:

- a) existência de um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato;
- b) deve ficar caracterizada a designação formal deste representante — essa designação é feita mediante um ato próprio da administração (normalmente uma Portaria);
- c) no caso de execução de obra, este representante deve ser um profissional habilitado junto ao CREA e capacitado para a função (formação específica e experiência);
- d) este fiscal pode ser um servidor ocupante de cargo comissionado, desde que o plano de cargos e salários contemple esta possibilidade;

e) pode ser contratado um terceiro (pessoa física ou jurídica) para assistir e subsidiar com informações o representante da Administração. Este terceiro não é o fiscal da obra; apenas fornece auxílio e subsídios para que a fiscalização efetivamente ocorra.

A fiscalização atuará desde o início dos trabalhos até o recebimento definitivo das obras e sua atuação não reduz ou exclui a responsabilidade da contratada por qualquer irregularidade.

2.5 QUAIS OS PROCEDIMENTOS PARA ELABORAR OS BOLETINS DE MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS EXECUTADOS, DE ACORDO COM O REGIME DE EXECUÇÃO?

As “planilhas de medição” ou “boletins de medição” de uma obra ou empreendimento constituem-se documentos que habilitam ao pagamento parcial de obras, de acordo com o regime de execução adotado.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu art. 10, coloca que as obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

- execução direta; e
- execução indireta, por meio de empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral.

As planilhas de medição devem ser elaboradas evidenciando com exatidão os quantitativos dos serviços executados, para o adequado pagamento à contratada.

Na administração pública, cada unidade adota critérios de medição regulamentados, que lhes permitam estabelecer o dimensionamento do valor a pagar, seguindo uma linha de atuação uniforme.

O conteúdo dos critérios ou normas de medição dependerá do regime de execução adotado para contratação da obra ou serviço:

- no caso de contratos com regime de execução empreitada por preço unitário deverão ser produzidas especificações precisas de como será feita a medição de volumes, áreas, distâncias, pesos etc., relativos a cada serviço, em correspondência com os itens da planilha de quantitativos, a periodicidade e os valores aproximados;
- para os contratos com regime de execução empreitada por preço global, com a liberação de pagamentos contra a conclusão de etapas ou parcelas, deverão ser tecnicamente caracterizados de forma precisa e completa os estágios de construção correspondentes a cada etapa ou parcela definido no edital e no instrumento contratual.

Assim, os regimes de empreitada por preço unitário e empreitada por preço global diferenciam-se basicamente pela forma de pagamento, pois, enquanto na empreitada por preço unitário os pagamentos são decorrentes de medições das unidades executadas de serviços contratados, pagas pelos respectivos preços unitários, na empreitada por preço global os pagamentos são feitos obedecendo-se o cronograma físico-financeiro, consolidado pelas devidas medições, para as etapas ou parcelas efetivamente entregues ou executadas.

A critério da administração, as medições poderão ser realizados pela fiscalização ou por comissão designada e, nesta circunstância, a medição das etapas será solicitada por escrito à contratante que deverá efetuar a medição, classificação de materiais e conferência, dentro do prazo definido no Edital e no Contrato.

Quando da existência de contrato de consultoria, a consultora deverá acompanhar as medições e sobre elas se manifestar, bem como atestar sua veracidade e pertinência, através de assinatura do profissional indicado e aceito pela contratante, aspectos estes, previstos na licitação e no contrato. Por último, a fiscalização emite o seu parecer e, estando os serviços em conformidade com o contrato, assina também a medição.

Assim sendo, as medições devem ser assinadas pelo preposto da contratada, pelo representante da consultora (quando houver) e pelo fiscal ou comissão designada pela contratante.

Alerta-se, complementarmente, que não existe hipótese possível para que seja realizado pagamento a maior, com base em uma medição com quantitativos ou etapas que extrapolam aqueles efetivamente executados.

Acerca desse assunto, extrai-se o seguinte texto do Acórdão n.º 1978/13-Plenário TCU (BRASIL, 2013):

2. Nas empreitadas por preço global, os editais devem especificar, de forma objetiva, as regras para as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Ainda no Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, em vista da adoção de regime inadequado de execução do empreendimento, o relator consignou que “o instrumento convocatório não objetivou a forma de como seriam medidas as etapas do empreendimento”, o que levou a dificuldades significativas na execução contratual. Destacou que “em face do vácuo contratual, as medições começaram a ser realizadas serviço a serviço; quantidade a quantidade; como se preço unitário fosse. Na prática, a obra está sendo executada por regime por empreitada por preço unitário”. Nesse passo, propôs o relator, além da fixação de prazo para que a Infraero adotasse providências para promover a modificação formal do regime de execução do empreendimento, a expedição de notificação à estatal de que, nas empreitadas por preço global, “os instrumentos convocatórios

devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei n.º 8.666/93”. O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, expediu, dentre outras medidas, a notificação sugerida.

2.6 QUAL PROCEDIMENTO ADOPTAR QUANDO UMA OBRA É PARALISADA?

A Ordem de Paralisação é o procedimento que deve ser adotado nesse caso. É obrigatória e deve ser numerada e publicada.

É sabido que muitas obras têm seus andamentos retardados em função de um planejamento defeituoso (tanto econômico quanto técnico) e da elaboração deficiente dos projetos.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece que é proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, que deverá ser comunicado dentro de três dias à autoridade superior para justificar, em despacho circunstanciado, com publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos (art. 8.º, parágrafo único, e art. 26).

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 contingência dos fatos, 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, a clara indicação prévia dos recursos financeiros evitam, sobremaneira, essas ocorrências.

Havendo impedimento, paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.

No reinício da obra, deverá ser formalizada uma Ordem de Reinício dos serviços.

CONCLUSÃO

Garantir a aquisição de bens e serviços com eficiência e qualidade tem se mostrado um dos grandes desafios do gestor público, e demanda cuidados desde o início do procedimento licitatório até o encerramento da execução contratual, com a obtenção de um produto final plenamente satisfatório.

Apesar das críticas que possa receber — nem sempre imparciais — e não obstante seu necessário aperfeiçoamento, a Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) possui inúmeros instrumentos que auxiliam a Administração Pública a alcançar resultados positivos em suas contratações.

No presente artigo, foram elencadas algumas das providências possíveis para garantir a satisfação do interesse público, alternativas nem sempre utilizadas, por desconhecimento ou omissão dos responsáveis pelas licitações e contratos. Nesse sentido, não há como deixar de referir à importância da qualificação dos servidores que atuam na área para assegurar a eficácia das contratações.

Considerando a impossibilidade de esgotar o tema, foram selecionadas as principais dúvidas que rotineiramente chegam ao Tribunal de Contas do Estado, seja através da análise de processos, seja através das atividades de orientação aos jurisdicionados, e que possam contribuir para a melhoria da gestão contratual e para a otimização dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 10.192, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá

outras providências. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 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/14.320.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, 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: 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995.** Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19069.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1978/2013 — Plenário TCU:** Processo TC-007.109/2013-0. Relator Ministro Valmir Campelo, Brasília, 31 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.530/2011 — Plenário TCU:** Processo TC-025.560/2011-5. Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, Brasília, 19 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 215/1999 — Plenário TCU:** Processo TC-930.039/1998-0. Relator Ministro Adhemar Pladini Ghisi, Brasília, 12 de maio de 1999. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 2. ed. Brasília: SECOB/TCU, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos.** 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS — IBRAOP.
OT IBR 01/2006. Orientação técnica sobre projeto básico. IBRAOP, Foz do Iguaçu. nov. 2006.
Disponível em: <<http://www.ibraop.org.br>>. Acesso em: 6 abr. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos anotada: notas e comentários à Lei n.º 8.666/1993.** 8. ed. Curitiba: Zênite, 2011.

MULTA, inexecução e rescisão contratual na Lei de Licitações e Contratos. **Revista Zênite:** Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 968, p. 141, nov. 2005. Seção Direitos dos Licitantes e Contratados.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Obras públicas:** tirando suas dúvidas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública.** 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SANÇÕES administrativas — Multa — Aplicação — Base de cálculo — Definição — Boas práticas. **Revista Zênite:** Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 240, p. 192, fev. 2014. Seção Perguntas e Respostas.

SANÇÕES administrativas — Multa — Percentual — Fixação. **Revista Zênite:** Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 231, p. 511, maio 2013. Seção Perguntas e Respostas.

SIMÕES, Odair Raposo. **Sanções administrativas em contratos públicos.** Jus Navigandi, Teresina, v. 18, n. 3757, 14 out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25512>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000a.** Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf> Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda. Diretoria de Auditoria. **Orientação técnica n.º 002/2010a**. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/ot_0002_10_alteracao_de_contratos_site.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 1051/2013**. Processo n.º TCE-08/00360745. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 7 de outubro de 2013a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 4.674/2013**. Processo n.º RLA-10/00782228. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 20 de novembro de 2013b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. de 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 5.006/2013**. Processo n.º RLA-12/00387306. Relator: Auditor Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 11 de dezembro de 2013c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. de 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 2.113/2012**. Processo n.º ELC-12/00088406. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 23 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. de 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 3.036/2011**. Processo n.º ELC-11/00461024. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 19 de outubro de 2011a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. de 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 391/2011**. Processo n.º RLA-09/00582243. Relator: Conselheiro Julio Garcia. Florianópolis, 18 de maio de 2011b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 1541/2011**. Processo n.º RLA-10/00641756. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Florianópolis, 22 de agosto de 2011c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 2.236/2011**. Processo n.º TCE-09/00269774. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 8 de agosto de 2011d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. de 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 317/2011**. Processo n.º TCE-05/04283065. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 2 de maio de 2011e. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 466/2010**. Processo n.º RLA-08/00066120. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 12 de julho de 2010b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Decisão n.º 1198/2005**. Processo n.º TCE-03/00890265. Relator: Conselheiro Luis Roberto Herbst. Florianópolis, 29 de junho de 2005a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1952**. Processo CON-08/00154096. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1830**. Processo CON-06/00288749. Relator Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 25 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1632**. Processo CON-05/00171440. Relator Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 28 de março de 2005b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1643**. Processo CON-05/00543500. Relator Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 25 de abril de 2005c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1654**. Processo CON-05-00739820. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 23 de maio de 2005d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1758**. Processo CON-05/00171521. Relator Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 21 de dezembro de 2005e. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1336**. Processo CON-02/07990123. Relator Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 16 de abril de 2003a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1482**. Processo CON 03/07350339. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 1 de dezembro de 2003b. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1084**. Processo CON-01/00328601. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 18 de fevereiro de 2002a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1151**. Processo CON-01/01962347. Relator Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis, 6 de maio de 2002b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1254**. Processo CON-02/00980904. Relator Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Florianópolis, 18 de novembro de 2002c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1272**. Processo CON-02/09761601. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 18 de dezembro de 2002d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 940**. Processo CON-00/01013033. Relator Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Florianópolis, 30 de março de 2001. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 869**. Processo CON-00/01012495. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 9 de agosto de 2000b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1992**. Processo CON-09/00004800. Relator Conselheiro Cleber Muniz Gavi. Florianópolis, 25 de maio de 1999a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 677**. Processo CON-TC0731800/92. Relator Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 26 de maio de 1999b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 726**. Processo CON-TC6699501/90. Relator Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 26 de julho de 1999c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 736**. Processo CON-TC5340500/93. Relator Conselheiro Altair Debona Castelan. Florianópolis, 9 de agosto de 1999d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 763**. Processo CON-TC9957104/99. Relator Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 20 de outubro de 1999e. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 678**. Processo CON-TC0731907/99. Relator Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 26 de maio de 1999f. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 424**. Processo CON-TC0144302/63. Relator Conselheiro Carlos Augusto Caminha. Florianópolis, 26 de maio de 1997. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 161**. Processo CON-TC0018884/39. Florianópolis, 1 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

O NOVO MARCO DA CONTABILIDADE PÚBLICA

Alexandre Fonseca Oliveira
Luiz Cláudio Viana
Ricardo José da Silva
Sérgio Augusto da Silva
Auditores Fiscais de Controle Externo

RESUMO

O objetivo deste artigo é orientar os municípios catarinenses quanto ao novo marco da contabilidade pública: a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, no ano de 2015. Neste período de transição deverão ser observadas as regras publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de Instruções de Procedimentos Contábeis, e as orientações deste Tribunal. As conciliações das contas relativas a bens, direitos e obrigações devem ser realizadas antes do encerramento do exercício de 2014. O Plano de Contas a ser utilizado é o publicado no endereço eletrônico do Tribunal de Contas. Regras básicas de consistência contábil devem ser observadas na implantação de saldos no PCASP. Os tributos arrecadados pelo município devem ser contabilizados pelo regime de competência, assim como as contribuições ao Regime Próprio de Previdência. Os valores relativos aos precatórios regidos pelo regime especial da Emenda Constitucional n.º 62 devem ser empenhados antes da transferência ao Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Plano de Contas. Transição. Regras de Consistência. Abertura do exercício. Contabilização. Regime de Competência. Precatórios.

INTRODUÇÃO

O início do processo de harmonização para a consolidação das contas aconteceu em 2008, com a implantação do Plano de Contas Único.

Para os municípios de Santa Catarina, em 2015, haverá um novo marco: a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Desde o XII Ciclo de Estudos, ocorrido no ano de 2010, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já vem alertando quanto ao prazo para a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Naquela oportunidade foi apresentado que o início do PCASP seria no ano de 2013, de acordo com o art. 3.º da Portaria STN n.º 467, de 6 de agosto de 2009.

Art. 3.º Todos os volumes aprovados por esta portaria deverão ser utilizados pelos entes, de forma facultativa, a partir de 2010 e, de forma obrigatória, a partir de 2011 pela União, de 2012 pelos Estados e Distrito Federal e de 2013 pelos Municípios.

Em 14 de dezembro de 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a Portaria STN n.º 828, alterando o prazo de implantação do PCASP nos municípios para 2014, juntamente com a determinação de elaboração de cronograma de ações a adotar, como vistas à convergência para as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS).

Parágrafo Único — Cada Ente da Federação divulgará, até 90 (noventa) dias após o início do exercício de 2012, em meio eletrônico de acesso público e ao Tribunal de Contas ao qual esteja jurisdicionado, os Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Específicos adotados e o cronograma de ações a adotar até 2014, evidenciando os seguintes aspectos que seguem, em ordem cronológica a critério do poder ou Órgão:

I — Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos, tributários ou não, por competência, e a dívida ativa, incluindo os respectivos ajustes para perdas;

II — Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações e provisões por competência;

III — Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, imóveis e intangíveis;

IV — Registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como depreciação, amortização, exaustão;

V — Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos de infraestrutura;

VI — Implantação do sistema de custos;

VII — Aplicação do Plano de Contas, detalhado no nível exigido para a consolidação das contas nacionais;

VIII — Demais aspectos patrimoniais previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

A portaria STN n.º 634, de 19 de novembro de 2013 (grifo nosso), em seu artigo 11, fixou que até o término do exercício de 2014, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) deverão ser adotados por todos os entes da Federação.

Art. 11. O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) deverão ser adotados por todos os entes da Federação **até o término do exercício de 2014**.

Art. 12. A consolidação nacional e por esfera de governo das contas de 2014, a ser realizada em 2015, bem como as dos exercícios seguintes, deverão observar, integralmente, as regras relativas ao PCASP e às DCASP, estabelecidas pelo MCASP.

A Secretaria do Tesouro Nacional publicou no seu sítio eletrônico duas versões do anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis n.º 00 — Plano de Transição para Implantação da Nova Contabilidade, durante o ano de 2013. Tal anexo refere-se ao Plano de Contas estendido, a ser utilizado como modelo para todos os entes da federação. Na publicação de dezembro/2013 houve uma alteração considerável na estrutura das contas, principalmente no que se refere aos Créditos a Receber registrados no Ativo Circulante.

Por meio de comunicado oficial, em 1.º de julho de 2013, o Tribunal de Contas de Santa Catarina fixou como prazo final para a implantação do PCASP nos municípios de Santa Catarina o início de 2015, com a execução de “piloto” durante o exercício de 2014.

1 — A implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público — PCASP será efetivada em todos os municípios a partir do exercício de 2015, com a execução de “piloto” durante o exercício de 2014 com a respectiva recepção das informações pelo Tribunal de Contas de modo experimental;

2 — O plano de contas atual permanece vigente para 2014, devendo haver a definição de quadro de relações (de-para) entre a nomenclatura do Plano de Contas atual e a nomenclatura do Plano de Contas que irá possibilitar a transferência de saldos para as contas do novo modelo;

3 — Até o final do exercício de 2014, as unidades gestoras deverão adotar todas as providências necessárias para adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais e específicos previstos na Portaria STN n.º 828/11, de forma a evidenciar no Balanço Patrimonial a realidade dos seus elementos patrimoniais, como por exemplo o reconhecimento dos créditos por competência, o registro dos bens intangíveis, da depreciação, amortização e exaustão.

1 O QUE DEVE SER OBSERVADO NA TRANSIÇÃO DO PLANO ÚNICO PARA O PCASP?

Para a correta transição do Plano de Contas Único para o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público é necessário que sejam observadas as orientações contidas na Instruções de Procedimentos Contábeis n.º 00 — Plano de Transição para Implantação da Nova Contabilidade e n.º 01 — Transferência de Saldos Contábeis e Controle de Restos a Pagar, publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Alguns procedimentos devem ser adotados ainda no ano de 2014:

- 1) Verificar se não há valores registrados indevidamente no Ativo Financeiro que precisam ser transferidos para o Ativo Permanente, como, por exemplo, multas de trânsito pagas pelo município que são descontadas em folha de pagamento dos motoristas, valores a receber relativos a convênios e repasses de outros entes, etc.;
- 2) Realizar as conciliações necessárias para que o balanço patrimonial reflita a realidade dos seus elementos patrimoniais, como o inventário dos estoques e dos bens patrimoniais, entre outras;
- 3) Conferir o controle das disponibilidades por destinações de recursos, de forma que o saldo por fontes de recursos da conta DFR a Utilizar, represente a diferença entre o ativo e o passivo financeiro.
- 4) Elaborar um quadro de relações entre a nomenclatura do Plano de Contas Único e a nomenclatura do PCASP (“de para”) para as contas que terão seus saldos transferidos para 2015. Neste ponto é necessária uma atenção muito especial do contador, pois há casos, principalmente nas contas dos Créditos a Receber e do Imobilizado, em que uma conta no Plano Único (2014) terá valores lançados em diversas contas no PCASP (2015). Haverá casos em que diversas contas do Plano único terão seus valores transferidos para uma única conta do PCASP.

No primeiro dia útil do ano de 2015 deverão ser efetuados os lançamentos de abertura do exercício, com base no “de para”, de acordo com a IPC-01 — Transferência de Saldos Contábeis e Controle de Restos a Pagar, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Conforme a Tabela 28, dos leiautes do Sistema e-Sfinge publicada no endereço eletrônico do Tribunal de Contas <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/esfinge-informacoes>>, os tipos de movimento contábil são os seguintes:

- 01 — Abertura do Exercício;
- 02 — Movimento Mensal; e
- 03 — Encerramento do Exercício.

A grande novidade no PCASP, do ponto de vista das Demonstrações Contábeis, é que os Restos a Pagar não Processados a Liquidar não estarão mais demonstrados no Passivo, e sim em contas de Natureza Orçamentária, nas classes 5 — Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento e 6 — Controles da Execução do Planejamento e Orçamento.

Assim, em 2015, além dos lançamentos de abertura do exercício, os lançamentos relativos aos Restos a Pagar não Processados a Liquidar, também devem ser do tipo 1 — abertura do exercício, para que os saldos iniciais do ano de 2015 representem o saldo final de 2014, nos moldes do PCASP.

2 QUAL O ELENCO DE CONTAS QUE DEVE SER UTILIZADO PELOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA A PARTIR DE 2015?

Os municípios de Santa Catarina deverão utilizar a versão atualizada do PCASP disponibilizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, no endereço eletrônico <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/esfinge-informacoes/PCASP>>.

A versão de dezembro de 2013 do anexo III da IPC — Instrução de Procedimentos Contábeis n.º 00, publicada no endereço eletrônico <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/publicacoes-e-orientacoes>> serviu como base para o PCASP/SC, porém com algumas adaptações.

Se houver a necessidade de um detalhamento maior, o município pode abrir novas contas somente após o sétimo nível, por exemplo:

- Conta PCASP/SC: Faturas/Duplicatas a Receber.
- Detalhamento no município: 1.1.2.2.01.00.XX — **nome da conta.**

No caso de ser identificada no município a necessidade de abertura de uma nova conta no PCASP/SC, até o sétimo nível, devem ser seguidos os seguintes passos:

- 1) O município solicita ao TCE/SC a inclusão de uma nova conta escriturável, mediante justificativa;
- 2) O TCE/SC analisa a necessidade de abertura desta conta;
- 3) O TCE/SC publica uma nova versão do PCASP com a inclusão da conta solicitada.

3 QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS REGRAS DE CONSISTÊNCIA QUE DEVERÃO SER OBSERVADAS NO PCASP?

Algumas regras básicas de consistência contábil devem ser observadas para o primeiro ano de utilização do PCASP:

1.^a) Os lançamentos de abertura (Tipo 01 — Abertura do Exercício), que compõem o saldo inicial de 2015, deverão manter relação com o saldo final de 2014 (Tipo 01 — Abertura do Exercício + Tipo 02 — Movimento mensal), para o mesmo tipo de Natureza de Informação, conforme quadro a seguir:

SALDO FINAL PLANO ÚNICO (2014)	(=) SALDO INICIAL PCASP (2015)
1 — Ativo e 2 — Passivo (Sistema Financeiro e Patrimonial)	Informações de Natureza Patrimonial: Classes 1 — Ativo e 2 — Passivo
1.9 e 2.9 (Sistema Orçamentário)	Informações de Natureza Orçamentária: Classes 5 — Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento; e 6 — Controles da Execução do Planejamento e Orçamento.
1.9 e 2.9 (Sistema de Compensação)	Informações de Natureza Típica de Controle: Classes 7 — Controles Devedores; e 8 — Controles Credores.

Obs.: A diferença nas contas do Passivo, no ano de implantação do PCASP, deve ser igual ao saldo inicial das contas de Restos a Pagar não Processados a Liquidar. Nos anos seguintes, não pode haver diferença entre os saldos iniciais do exercício atual e os saldos finais do exercício anterior, dentro dos mesmos Grupos de Natureza de Informação.

2.^a) O Resultado Financeiro verificado no saldo inicial de 2015, obtido pela equação: contas do Ativo com atributo “F” (-) menos contas do Passivo com atributo “F” (-) Restos a Pagar não Processados a Liquidar, deve ser igual ao Resultado Financeiro verificado no saldo final de 2014, obtido pela equação: Ativo Financeiro — Passivo Financeiro.

3.^a) A soma dos lançamentos a débito deve ser igual à soma dos lançamentos a crédito, dentro do mesmo Grupo de Natureza de Informação, por tipo de movimento contábil (01 — Abertura do Exercício, 02 — Movimento mensal e 03 — Encerramento do exercício), como segue:

Informações de Natureza Patrimonial: Classes 1 — Ativo; 2 — Passivo; 3 — Variação Patrimonial Diminutiva; e 4 — Variação Patrimonial Aumentativa.

Informações de Natureza Orçamentária: Classes 5 — Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento; e 6 — Controles da Execução do Planejamento e Orçamento.

Informações de Natureza Típica de Controle: Classes 7 — Controles Devedores; e 8 — Controles Credores.

4.^a) A soma dos valores empenhados menos as anulações dos empenhos deve ser igual à soma dos lançamentos contábeis a crédito menos a soma dos lançamentos contábeis a débito, correspondentes às contas contábeis 6.2.2.1.3.01.00 (Crédito empenhado a liquidar), 6.2.2.1.3.02.00 (Crédito empenhado em liquidação), 6.2.2.1.3.03.00 (Crédito empenhado liquidado a pagar) e

6.2.2.1.3.04.00 (Crédito empenhado liquidado pago), para o tipo de movimento 02 — Movimento Mensal.

5.^a) Para o correto controle das Disponibilidades por Destinação de Recursos, a soma dos lançamentos contábeis a crédito menos a soma dos lançamentos contábeis a débito, para os tipos de movimento 01 — Abertura do Exercício e 02 — Movimento Mensal, das contas 8.2.1.1.1.01.00 — Disponibilidade por Destinação de Recursos — disponível e 8.2.1.1.1.02.00 — Disponibilidade por Destinação de Recursos — Créditos, deve ser igual a diferença das contas com atributo “F” do Ativo e Passivo, menos as contas de Restos a Pagar não Processados a Liquidar, por fontes de recursos.

4 QUAIS CRÉDITOS DEVEM SER REGISTRADOS NO MUNICÍPIO PELO REGIME DE COMPETÊNCIA?

A IPC (Instrução de Procedimentos Contábeis) n.º 02, publicada no endereço eletrônico <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/publicacoes-e-orientacoes>>, que trata do Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência, orienta os municípios a registrar pelo regime de competência o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Ressalta-se que, na parte II da 5.^a edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor público, a Secretaria do Tesouro Nacional orienta que sejam registradas pelo regime de competência também as transferências intergovernamentais.

Apesar de não terem sido citados na IPC-02, os créditos do RPPS também devem ser registrados pelo regime de competência.

Assim, os direitos estarão devidamente registrados nas unidades de Regime Próprio de Previdência e as obrigações nas unidades que contabilizam as folhas de pagamento.

Os registros contábeis a seguir elencados, para o exemplo de contribuição ao RPPS, com pagamento na Folha de Salário-Família, custeado pelo Regime, devem ser observados para o correto controle dos direitos e das obrigações, bem como das Disponibilidades por Destinação de Recursos.

A) Registro da Obrigação na Unidade Pagadora, com Salário-Família custeado pelo RPPS na Folha:

A.1) Liquidação da Obrigação Patronal

D 3.1.2.1.2.01.00 Contribuição Patronal para o RPPS

C 2.1.1.4.2.03.02 Contribuição a Regime Próprio de Previdência do Ente

D 6.2.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

D 8.2.1.1.2.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos comprometida por empenho

C 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

A.2) Retenção do Salário-Família na liquidação da Obrigação Patronal

D 2.1.1.4.2.03.02 Contribuição a Regime Próprio de Previdência do Ente

C 2.1.8.8.1.01.18 Retenção relativa a Salário-Família na contribuição patronal

D 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

C 6.2.2.1.3.04.00 Crédito empenhado liquidado pago

D 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

C 8.2.1.1.3.02.00 Comprometida por consignações/retenções

B) Registro do Direito no RPPS

B.1) Valor Bruto da Obrigação Patronal

D 1.1.2.1.2.00.00 Créditos Tributários a Receber — Intra OFSS

C 4.2.1.1.2.xx.xx Contribuições Sociais — RPPS — Intra OFSS

C) Registro do pagamento da Obrigação patronal e do Salário-Família na Unidade da

Folha

C.1) Pagamento do Valor Líquido dos Empenhos das Obrigações Patronais

D 2.1.1.4.2.03.02 Contribuição a Regime Próprio de Previdência do Ente

C 1.1.1.x.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa

D 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

C 6.2.2.1.3.04.00 Crédito empenhado liquidado pago

D 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

C 8.2.1.1.4.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos utilizada

C.2) Pagamento do Salário-Família

D 2.1.8.8.1.01.18 Retenção relativa a salário-família na contribuição patronal

C 1.1.1.x.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa

D 8.2.1.1.3.02.00 Comprometida por consignações/retenções

C 8.2.1.1.4.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos utilizada

D) Registro da Arrecadação das Contribuições Previdenciárias no RPPS

D.1) Valor Bruto da Contribuição Patronal

D 6.2.1.1.0.00.00 Receita a Realizar

C 6.2.1.2.0.00.00 Receita Realizada

D.2) Valor ref. salário-família pago antecipadamente na folha de pagamento, quando custeado pelo RPPS

D 1.1.3.8.1.08.00 Créditos a receber por reembolso de salário-família pago

C 1.1.2.1.2.00.00 Créditos Tributários a Receber — Intra OFSS

D 7.2.1.1.0.00.00 Controle da disponibilidade de recursos

C 8.2.1.1.1.02.00 Disponibilidade por destinação de recursos — créditos

D.3) Valor efetivamente recebido (Contribuição patronal (-) salário-família)

D 1.1.1.x.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa

C 1.1.2.1.2.00.00 Créditos Tributários a Receber — Intra OFSS

D 7.2.1.1.0.00.00 Controle da disponibilidade de recursos

C 8.2.1.1.1.01.00 Disponibilidade por destinação de recursos — Disponível

D.4) Empenho do Salário-Família no RPPS

D 6.2.2.1.1.00.00 Crédito disponível

C 6.2.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

D 8.2.1.1.1.02.00 Disponibilidade por destinação de recursos — créditos

C 8.2.1.1.2.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos comprometida por empenho

D.5) Liquidação do empenho do Salário-Família no RPPS

D 3.2.9.1.1.12.xx Salário-Família

C 2.1.1.3.x.xx.xx Benefícios Assistenciais a Pagar

D 6.2.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

D 8.2.1.1.2.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos comprometida por empenho

C 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

D.6) Pagamento do empenho do Salário-Família no RPPS

D 2.1.1.3.x.xx.xx Benefícios Assistenciais a Pagar

C 1.1.3.8.1.08.00 Créditos a receber por reembolso de salário-família pago

D 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

C 6.2.2.1.3.04.00 Crédito empenhado liquidado pago

D 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

C 8.2.1.1.4.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos utilizada

Faz-se necessário que as Unidades Gestoras encaminhem para os Regimes Próprios de Previdência cópias dos Resumos das Folhas de Pagamento, para que estes possam efetuar os registros contábeis relativos às contribuições previdenciárias pelo regime de competência.

5 O QUE MUDA NA CONTABILIZAÇÃO DE PRECATÓRIOS, CONSIDERANDO O REGIME ESPECIAL INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 62?

A principal mudança na contabilização dos Precatórios do Regime Especial é que os valores devem ser empenhados, antes do depósito ao Tribunal de Justiça, de acordo com o item 03.06.02 da Parte III — Procedimentos Contábeis Específicos, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Para o exemplo de precatório de pessoal, pelo regime especial, os registros contábeis no PCASP devem ocorrer da seguinte forma:

A) Reconhecimento após decisão judicial

D 3.x.x.x.x.xx.xx Variação Patrimonial Diminutiva

C 2.2.1.1.1.02.xx Precatórios de pessoal (P) (longo prazo)

B) Transferência para o Curto Prazo

D 2.2.1.1.1.02.xx Precatórios de pessoal (P) (longo prazo)

C 2.1.1.1.1.03.xx Precatórios de pessoal (P) (curto prazo)

C) Empenho

D 2.1.1.1.1.03.xx Precatórios de pessoal (P)

C 2.1.1.1.1.03.xx Precatórios de pessoal (F)

D 6.2.2.1.1.00.00 Crédito disponível

C 6.2.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

D 8.2.1.1.1.01.00 Disponibilidade por destinação de recursos — disponível

C 8.2.1.1.2.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos comprometida por empenho

D) Liquidação

D 6.2.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

D 8.2.1.1.2.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos comprometida por empenho

C 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

E) Pagamento/Depósito ao Tribunal de Justiça

D 1.1.3.5.1.08.00 Conta Especial — Precatórios

C 1.1.1.x.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa

D 6.2.2.1.3.03.00 Crédito empenhado liquidado a pagar

C 6.2.2.1.3.04.00 Crédito empenhado liquidado pago

D 8.2.1.1.3.01.00 Comprometida por liquidação

C 8.2.1.1.4.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos utilizada

D 7.2.1.1.0.00.00 Controle da disponibilidade de recursos

C 8.2.1.1.3.03.00 Comprometida por Entradas Compensatórias

F) Informação do pagamento pelo TJ

D 2.1.1.1.1.03.xx Precatórios de pessoal (F) (regime especial)

C 1.1.3.5.1.08.00 Conta Especial — Precatórios

D 8.2.1.1.3.03.00 Comprometida por Entradas Compensatórias

C 8.2.1.1.4.00.00 Disponibilidade por destinação de recursos utilizada

Além dos registros acima descritos, devem ser efetuados também os lançamentos constantes no item 03.06.03 da Parte III — Procedimentos Contábeis Específicos, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, relativos à remuneração dos depósitos da Conta Especial.

CONCLUSÃO

A implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público nos municípios de Santa Catarina será uma realidade no ano de 2015. É muito importante o envolvimento dos contadores e dos responsáveis pelo sistema de controle interno neste período de transição.

O controle interno deve colaborar nas questões que envolvem os procedimentos iniciais como, por exemplo, os inventários dos estoques e dos bens patrimoniais.

Os contadores deverão ter uma atenção muito especial quanto às transferências dos saldos das contas do Plano único para o PCASP.

É necessário o empenho das empresas de informática para que os eventos contábeis sejam corretamente programados.

Ressalta-se que é de responsabilidade dos contadores a conferência dos lançamentos contábeis gerados pelos sistemas de informática.

REFERÊNCIAS

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 467, de 6 de agosto de 2009.** Aprova a 2.ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_467_2009_PCP_PCE_PCASP.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 828, de 14 de dezembro de 2011.** Altera o prazo de implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_828_20111214.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 437, de 12 de julho 2012**. Aprova a 5.^a edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_437_MCASP.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 634, de 19 de novembro de 2013**. Dispõe sobre regras gerais com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_634_2013_Processo_Convergencia.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **IPC-00, de 2013**. Dispões sobre o plano de transição para implantação da nova contabilidade Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/publicacoes-e-orientacoes#instrucoesdeprocedimentoscontabeis>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **IPC-01, de 2013**. Dispões sobre a transferência dos saldos contábeis e o controle dos Restos a Pagar Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/publicacoes-e-orientacoes#instrucoesdeprocedimentoscontabeis>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **IPC-02, de 2013**. Dispões sobre o reconhecimento dos créditos tributários pelo regime de competência Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/publicacoes-e-orientacoes#instrucoesdeprocedimentoscontabeis>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

JURISPRUDÊNCIA DO TCE/SC EM CONSULTAS E RECURSOS: CONCURSO PÚBLICO, REMUNERAÇÃO E APOSENTADORIA

ARTIGO III

George Brasil Paschoal Pítsica

Auditor Fiscal de Controle Externo. Especialista em Direito Constitucional pela UNP e em Relações Internacionais para o Mercosul pela Unisul

RESUMO

No presente artigo buscar-se-á, de forma objetiva por meio de perguntas e respostas, apresentar alguns aspectos teóricos e práticos sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, elencando as principais decisões exaradas nos últimos anos em sede de consultas e recursos relativos a atos de pessoal.

Palavras-chave: Jurisprudência. Atos de Pessoal. Atualidades.

INTRODUÇÃO

O Direito Jurisprudencial tem se apresentado como uma inovadora ferramenta de agilidade processual e segurança jurídica. Agilidade no sentido da facilitação da pesquisa para os operadores do Direito — advogados, jurisdicionados e corpo técnico — diante da coleção preordenada dos entendimentos firmados por um Tribunal sobre um determinado assunto. Segurança jurídica pela previsibilidade ocasionada pela informação sistematizada e representada por temas atualizados e amplamente aceitos pela Corte da qual emana.

O presente artigo foi dividido em duas partes, uma teórica e conceitual sobre a Jurisprudência, sua utilidade e meios de pesquisa; e outra, de cunho prático, com análise de alguns casos com objetivo de extrair as teses neles debatidas.

Nesta segunda parte, procurou-se utilizar de decisões mais recentes que demonstrem entendimento pacificado pelo Tribunal, salientando eventuais mudanças de entendimentos.

Trata-se de uma pesquisa restrita a atos de pessoal, da qual se extraiu algumas das teses amplamente aceitas pelo Tribunal sem, contudo, ter a pretensão de esgotar o tema. Ao contrário, o que se pretende com este trabalho é apenas dar início a esta discussão e apresentar os mecanismos necessários para se aferir as teses exaradas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC).

1 O QUE É JURISPRUDÊNCIA E PARA QUE ELA SERVE?

Para refletirmos sobre o termo “jurisprudência” tomemos carona no estudo formulado por Mancuso (2010, p. 29), segundo o qual esta expressão pode ser utilizada para significar a “tendência exegética predominante em um determinado Tribunal, acerca de certo tema”.

Com efeito, no senso técnico-jurídico que aqui interessa, a “jurisprudência” apresenta-se como um atributo que pode vir a qualificar a produção precípua dos tribunais (= os acórdãos), quando estes se mostrarem reiteradamente harmonizados numa dada matéria, num mesmo espaço-tempo. Trata-se, pois, de um plus, um qualificativo contingencial, um upgrade — passe o neologismo — que vem a distinguir certa produção judiciária, e isso tanto no âmbito de um dado órgão colegiado, como no de numa determinada Justiça. (MANCUSO, 2010, p. 29).

Esta concepção mais restrita (técnico-jurídico) é a que iremos adotar para o presente estudo, segundo a qual, podemos extrair o seguinte conceito operacional para a categoria jurisprudência

como sendo “a coleção ordenada e sistematizada de acórdãos consonantes e reiterados, de um certo Tribunal, ou de uma dada Justiça, sobre um mesmo tema jurídico”¹.

Sobre as funções específicas da jurisprudência, França (2009) elenca a seguinte ordem: a) interpretar a lei; b) vivificar a lei; c) humanizar a lei; d) suplementar a lei; e) rejuvenescer a lei.

Interpretar a lei

Esse trabalho, de ordinário, salvo nos casos de diploma de promulgação muito recente, é já de antemão realizado pela doutrina, à qual, num plano teórico-prático, mas sempre impessoal, também incumbe esmiuçar o sentido dos elementos de que as leis se compõem, e, sobretudo, a aceção em que o legislador dos desejou empregar. Mas, ainda assim, nunca é menor a importância da função interpretativa dos magistrados, porque não só, geralmente, inexistem uniformidade de opiniões por parte dos comentadores, e lhes é forçoso optar por alguma, como, ainda, ao juiz incumbe decidir segundo o livre convencimento, sendo-lhe facultado, desde que novas e mais fortes razões haja para isso, adotar uma orientação, ainda não consignada nos tratados. (2009, p. 134)

Vivificar a lei

A nova regra, para logo, entra a exercer uma certa influência no mundo dos negócios e relações jurídicas, pois o normal é os cidadãos procurarem agir de acordo com a lei. Mas, em não havendo divergência, a norma positiva sobrepairá no mesmo plano alto e impessoal com que foi promulgada, e até muitas são as relações que se assentam, atuam e desenvolvem à margem da lei, ou mesmo contra a lei. Ela permanece, pois, como uma roupagem, um molde, um protótipo, sem atuação efetiva e própria.

[...]

Essa função é também, frequentemente, exercida pelos órgãos administrativos, mas, evidentemente, sempre em caráter provisório ou precário, já que às partes é facultado recorrer aos detentores por excelência da função judicante. (FRANÇA, 2009, p. 135)

Humanizar a lei

Ora, não podendo a lei deixar de ser impessoal, e exigindo a própria índole do direito que as condições peculiares de cada caso não sejam ignoradas, claro se torna que é ao magistrado que incumbe, na aplicação da lei ao caso concreto, sem desvirtuar-lhe as feições, arredondar as suas arestas e, sem torcer-lhe a direção, adaptar a rigidez de seu mandamento às anfractuosidades naturais de cada espécie. (FRANÇA, 2009, p. 136).

Suplementar a lei

Com efeito, em suma, o que não é possível e decidir contra legem. Mas como foi visto, se, de um lado, em virtude de obrigação legal, ante a ausência de texto expresso aplicável, o juiz não pode eximir-se de julgar, do outro, indeferir o pe-

¹ Nesse sentido Mancuso afirma que “Naturalmente, aqui nos interessa tomar o termo *jurisprudência* no seu sentido técnico-jurídico mais próprio ou específico, e nesse plano verifica-se que o termo reporta-se a uma realidade *axiologicamente neutra de per se*, se considerarmos que uma “coleção ordenada de acórdãos reiterados e consonantes, de um Tribunal ou uma *Justiça*, sobre um mesmo tema”, não comporta valoração como *boa* ou *má*, *certa* ou *errada*”. (MANCUSO, 2010, p. 38).

dido com base nessa simples circunstância equivale a uma verdadeira denegação de justiça. Além disso, a própria lei determina, em casos que tais, o socorro à analogia, ao costume e aos princípios gerais de direito.

[...]

Com efeito, o poder criador do juiz, já quando decida *secundum legem*, já quando *praeter legem*, não poderá jamais afastar-se daquela série de balizas impostas pelos três expedientes suplementares, indicados no mencionado preceito — a analogia, o costume e os princípios gerais de direito —, cada um deles a encerrar uma série de requisitos próprios, que cumprir não desatender na elaboração da *ex specialis* aplicável ao caso concreto. (FRANÇA, 2009, p. 137)

Rejuvenescer a lei

Uma coisa é a lei no papel, nas páginas indiferentes do Diário Oficial, mera cristalização fria, inflexível e despersonalizada de um ideal jurídico; outra é a lei analisada, ativada, humanizada e adepta da pelo julgador. É quando as imprecisões se evidenciam, as incongruências emergem, as asperezas se realçam, e as falhas se tornam patentes. (FRANÇA, 2009, p. 137)

[...]

Daí a inegável missão da jurisprudência de rejuvenescer a lei. Isto é, não só de, sem perder de vista a essência do preceito, ir adaptando-a à realidade social e às transmutações da vida cotidiana; como ainda, com isso, e mais, com críticas, sugestões, observações, que se façam sentir em trabalhos individuais ou coletivos, fornecer, quer aos jusperitos, quer ao Poder Legislativo, os elementos de reelaboração constante do sistema jurídico, para que este permaneça sempre ordenado àquele fim prático, objetivo e necessário para as leis de um país, a saber, a utilidade comum e a sempre esperada consecução da justiça! (FRANÇA, 2009, p. 138).

Feitas estas considerações iniciais, passa-se à análise do tema referente aos Tribunais de Contas.

2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS JULGAM OU APRECIAM OS ATOS DE PESSOAL?

Ao delimitar as competências das Cortes de Contas, a Constituição detalhou nos incisos do art. 71 com a utilização de verbos diferentes a cada uma das especificações trabalhadas por estes Tribunais (BRASIL, 1988), senão vejamos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I — **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II — **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros,

bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades constituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III — **apreciar**, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações constituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV — **realizar**, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V — **fiscalizar** as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI — **fiscalizar** a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII — **prestar** as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII — **aplicar** aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX — **assinar** prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X — **sustar**, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI — **representar** ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (grifo nosso).

Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras, fiscalizar, em outras, realizar inspeção e auditoria e apenas em um caso, julgar. (FERNANDES, 2012, p. 174).

No caso do verbo “apreciar” utilizado também no inciso ‘I’ do artigo em discussão, trata-se de um ato conjunto em que o Tribunal de Contas efetua análise preliminar para o julgamento das contas do Chefe do Executivo por parte do Poder Legislativo.

Já no inciso ‘III’ cumpre destacar que, segundo AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS (2011, p. 217), o Tribunal de Contas não julga os atos sujeitos a registros, mas sim

os aprecia, verificando a sua conformidade às normas Legais. Nesse caso não se fala em função judicante quando o Tribunal aprecia os atos sujeitos a registros, mas sim em função fiscalizadora.

Explicita Pardini (*apud* FERNANDES, 2012, p. 173), que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais integrantes do Poder Judiciário difere em seu conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas da União, sendo esta última exercida com exclusividade no exame da legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas. Já a jurisdição exercida pelos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõe a relação processual.

Por esses motivos, a análise das competências deve levar em conta o sentido técnico e próprio de cada um dos vocábulos empregados. Corolário dessa premissa, o Tribunal de Contas, como regra, não tem competência para dizer o direito no caso concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção detém essa competência, na forma do inciso II do art. 71 da Constituição — que constitui matéria de apreciação e julgamento privativo. (FERNANDES, 2012, p. 175)

3 QUAIS OS TIPOS DE DECISÕES QUE FORMAM A JURISPRUDÊNCIA DO TCE/SC EM RELAÇÃO A ATOS DE PESSOAL?

Levando-se em consideração o conceito de jurisprudência anteriormente apresentado, somente pode-se considerar jurisprudência aqueles entendimentos reiteradamente adotados e aceitos acerca de determinado assunto.

Nesse sentido, cumpre diferenciar a jurisprudência de meros precedentes, ou seja, meros julgados isolados que ainda não tiveram sua tese suficientemente amadurecida e pacificada no Tribunal.

Nesse sentido, consideram-se decisões do Tribunal de Contas que são amplamente aceitas e que refletem as teses adotadas pelo Plenário, em primeiro lugar, os Prejulgados — precedentes adotados em sede de Consulta formulada pelos legitimados e que obtendo voto favorável de 2/3 dos Membros que compõe o Plenário, são convertidos em Prejulgados com força normativa.

Em segundo lugar, das decisões reiteradas em sede de recursos também se pode extrair as teses a serem observadas. Porém, nesses casos há necessidade de uma análise mais aprofundada para se chegar ao entendimento firmado.

4 ONDE POSSO PESQUISAR CADA UMA DESTAS DECISÕES?

No *site* do Tribunal de Contas de Santa Catarina — www.tce.sc.gov.br — é possível encontrar algumas informações, porém ainda não foi elaborada uma ferramenta de pesquisa e sistematização unificada.

Para se efetuar pesquisa nos Prejulgados, basta acessar no *site* — <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes> — ou na página inicial buscar na parte superior direita o *link* em que consta a expressão ‘Prejulgados’ que abrirá a tela de pesquisa com as opções de pesquisar pelo número do Prejulgado, pelo número do processo, pelo número da decisão, ou por palavras-chave.

A pesquisa livre por pareceres e demais decisões de forma não sistematizada, podem ser encontradas pelo sistema de consulta de processos *on line* disponível em <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>, ou na página inicial na parte superior no *link* ‘Processos’ no qual é possível se utilizar:

- Pesquisa básica: pelo número do processo ou número do protocolo;
- Pesquisa avançada: ano, esfera, número da decisão, interessado, procurador, assunto, tipo de processo, unidade gestora municipal, unidade gestora estadual;
- Pesquisa textual: informando um termo ou expressão no campo de pesquisa.

Outra forma de se efetuar pesquisa de jurisprudência do TCE/SC é através do Boletim Eletrônico formulado pela Consultoria Geral (COG), que é o órgão encarregado da elaboração de pareceres em Consulta e Recursos endereçados ao Tribunal.

Esta pesquisa pode ser feita através do *site* <http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/boletim> em que além de se poder efetuar a pesquisa dos temas mais relevantes de cada período, também é possível cadastrar *e-mail* para o recebimento automático dos informativos futuros.

Por fim, é possível efetuar pesquisa através do “Sistema de gerenciamento de Informativo de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina” disponível no *link* <http://servicos.tce.sc.gov.br/jurisprudencia/> no qual também é possível cadastrar um *e-mail* para recebimento de novos informativos.

Feitas estas considerações teóricas e procedimentais, passa-se a análise de algumas decisões recentes do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes a Atos de Pessoal, notadamente aquelas abrangidas aos temas: Concurso Público; Remuneração e Aposentadoria.

5 PODE HAVER REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS COM PROPORCIONAL REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO?

Conforme se extrai do Boletim Eletrônico da COG, de 28/02/2014 (SANTA CATARINA, 2014a), o Tribunal Pleno deliberou acerca da possibilidade de redução da carga horária dos servidores públicos efetivos com proporcional redução de remuneração em análise a questionamento formulado por Câmara Municipal acerca do assunto. O Plenário decidiu alterar a redação do item 1 do Prejulgado n.º 1925 (SANTA CATARINA, 2014b), bem como a revogação dos itens 4 e 5 do mesmo prejulgado.

Destaca-se do voto da Relatora Sabrina Nunes Ioken no Processo @CON 13/00276697 (SANTA CATARINA, 2014c) que:

diante de dificuldades financeiras, mesmo havendo a concordância expressa de cada servidor e o deferimento do Chefe do Poder Legislativo, a Câmara de Vereadores não poderá realizar a redução da carga horária dos servidores públicos municipais ocupantes de cargo de provimento efetivo com a proporcional redução da remuneração, com base no art. 23, §§ 1.º e 2.º, da LRF, pois estes dispositivos se encontram com eficácia suspensa pela ADI n.º 2.238, do STF, em razão de violarem o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, consignado no inciso XV do art. 37 da CF.

O Parecer COG-365/13 (SANTA CATARINA, 2014c) que fundamentou a decisão em comento, explicita a regra constitucional aplicável, bem como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que regulamentaram o preceito Constitucional e a decisão do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a eficácia de alguns dispositivos da LRF que não estavam de acordo com os mandamentos constitucionais que regem o tema. Para tanto, utilizou-se os seguintes termos:

Em se verificando dificuldades financeiras, especificamente no tocante ao limite de gastos com pessoal, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em seu art. 169, §§ 3.º e 4.º, contempla a regra geral a ser observada, qual seja, a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, posteriormente a exoneração dos servidores não estáveis e, excepcionalmente, a exoneração de servidores estáveis [...] A LRF ao disciplinar a questão dos mecanismos para a redução dos gastos com pessoal para adequação aos limites impostos, no art. 23, após informar que deveriam ser obedecidos os critérios expressos nos parágrafos 3.º e 4.º do art. 169, CRFB — redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, posteriormente a exoneração dos servidores não estáveis e, excepcionalmente, a exoneração de servidores estáveis — acrescentou nos parágrafos 1.º e 2.º, hi-

pótese de redução dos cargos e funções ‘quanto pela redução dos valores a eles atribuídos’, facultando também a ‘redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária’ [...] Porém, acerca da hipótese trazida pela LRF, art. 23, §§ 1.º e 2.º, ut retro, o Supremo Tribunal Federal deferiu na ADI n.º 2.2381 medida cautelar para suspender, no § 1.º do art. 23, a expressão ‘quanto pela redução dos valores a eles atribuídos’, e, integralmente, a eficácia do § 2.º do referido artigo.

Desta feita, o Prejulgado n.º 1925 (SANTA CATARINA, 2014b) passou a contar com a seguinte redação:

1. Observado o limite constitucional, a Administração pode modificar a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais ocupantes de cargo de provimento efetivo. Eventual redução da carga horária dos servidores públicos deve ser desacompanhada de proporcional redução da remuneração, em face do princípio da irredutibilidade remuneratória. Em face do princípio da simetria, a iniciativa da norma que fixa a jornada de trabalho dos servidores públicos deve ser privativa do Chefe do Poder Executivo, em atendimento ao que dispõe o art. 61, § 1.º, inciso II, alínea “c” da Constituição da República.
2. A redução do horário de atendimento dos órgãos públicos deve ressaltar os chamados “serviços essenciais” que, por sua própria característica, não podem sofrer solução de continuidade.
3. Sendo de interesse próprio e particular de dado servidor público, a redução de carga horária deverá ser requerida de modo formal, mediante documento específico, de próprio punho, endereçado à autoridade administrativa que, ao recebê-lo, verificará sua possibilidade administrativa (não comprometimento do serviço público prestado pela Câmara de Vereadores), e concederá, ou não, administrativamente, o que for pedido.
4. Revogado.
5. Revogado.
6. Dentro da competência legislativa local para definição da chamada “política de recursos humanos”, é possível estabelecer vantagem funcional denominada “gratificação por conclusão de curso superior”, geralmente aplicável a servidores ocupantes de cargo médio, com estabilidade, e que, no curso de sua carreira funcional, galgaram escolaridade superior.
7. Para a concessão da aludida vantagem, deve a autoridade, previamente, realizar competente estudo para delimitar, de modo razoável e justo, o valor a ser pago para tal situação, observados os padrões e níveis remuneratórios de seu Plano de Cargos e Salários ou legislação similar, evitando que a concessão de dada vantagem importe na materialização da “equiparação” do vencimento originário com o de cargo de nível superior ou, até, a superação do vencimento deste último, na estrutura administrativa. Vale dizer, a concessão de acréscimo remuneratório para “premiar” dado servidor que progrediu em seus estudos, com notórias e consequentes vantagens para o ambiente e o serviço público, não

poderá, em nenhuma hipótese, ser o corolário de injustiças funcionais ou salariais em relação aos demais servidores.

8. Há que se observar, ainda, em todos os casos elencados, a correspondência entre o curso concluído e as atividades desempenhadas pelo servidor, na estrutura administrativa pública. Se o curso concluído não guardar correlação com as atividades técnicas, legislativas, jurídicas ou contábeis da Câmara Municipal, a concessão não terá amparo legal nem atenderá ao interesse público.

9. Como a concessão de vantagens remuneratórias a servidores importa em aumento de despesas com pessoal, é imperiosa a observância das condições, exigências e limitações impostas pelos arts. 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e 17, 19, 20, 22 e 23 da Lei Complementar (federal) n.º 101/00, sob pena de nulidade dos atos (art. 21 da LRF) (BRASIL, 2000).

10. O Estatuto dos Servidores Públicos Municipais contempla a totalidade de pessoas que pertençam ao Executivo e ao Legislativo, sendo impossível a adoção, por norma própria, de estatuto para os servidores do legislativo. Para a disciplina e regência dos servidores do legislativo, deve a Câmara observar ao que dispõe o Estatuto local, previamente aprovado.

11. É de competência exclusiva do Poder Legislativo a instituição de Plano de Cargos e Salários para seus servidores, autonomamente às normas estabelecidas pelo Poder Executivo, observados os dispositivos atinentes à despesa com pessoal previstos na Lei Complementar (federal) n.º 101/00 (BRASIL, 2000).

Outro enfoque sobre a irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos também foi objeto de discussão na Consulta CON-11/00532908 (SANTA CATARINA, 2014b) na qual foi decidido sobre as repercussões de elaboração de novo quadro de carreira, com a elaboração do Prejulgado n.º 2109 (SANTA CATARINA, 2014b), cujo teor é o seguinte:

1. Na implantação de novo plano de carreira que implicar em decréscimo no valor da remuneração do servidor, em razão do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, deve ser assegurada a percepção da diferença referente à remuneração anteriormente recebida, como vantagem pessoal nominalmente identificável, a ser absorvida por futuros reajustes de vencimento e progressões. Para fins de aposentadoria, devem ser consideradas as rubricas incorporáveis, aplicando-se a regra da média das contribuições ou da última remuneração, conforme a situação funcional em que se encontrar o servidor;
2. A transformação dos cargos de nível médio para cargos de nível superior encontra óbice na Constituição Federal quando seus atuais ocupantes forem transpostos para o cargo de nível superior sem ter realizado concurso público para esse cargo. Os cargos de nível médio modificados devem ser previstos em tabela anexa ao quadro de carreira como cargos em extinção, suprimindo-se na medida em que houver vacância;
3. A progressão funcional por mérito não deve ser lançada em separado na folha de pagamento, pois está atrelada a própria natureza do cargo;

4. O adicional de titulação deve ser lançado em rubrica separada na folha de pagamento, salvo se o plano de carreira o prever como forma de progressão por merecimento.

6 QUAIS SÃO OS EFEITOS DECORRENTES DA ALTERAÇÃO DO CARGO OCUPADO POR SERVIDOR PÚBLICO TENDO EM VISTA NOVA INVESTIDURA?

Extrai-se do Boletim Eletrônico da COG, de 01/10/2013 (SANTA CATARINA, 2014a), deliberação para a criação do Prejulgado n.º 2132 (SANTA CATARINA, 2014b) que trata de nova investidura de servidor público.

O Plenário deliberou acerca dos efeitos decorrentes da alteração do cargo ocupado por servidor público, tendo em vista nova investidura, garantindo a contagem do período prestado no cargo anterior, nos termos definidos na legislação local.

Frisou-se também que, ainda que não haja quebra do vínculo jurídico entre o servidor e o Ente, a posse no outro cargo deverá ser precedida de exoneração do cargo anterior.

Especificamente quanto à análise da legislação do município de Guaramirim, restou evidenciado que é possível a concessão do adicional trienal por tempo de serviço, independentemente do regime jurídico aplicado aos servidores, desde que o tempo anterior seja decorrente de cargo de provimento efetivo e o serviço público tenha sido prestado no âmbito do ente federativo, suas autarquias e fundações.

O Prejulgado n.º 2132 (SANTA CATARINA, 2014b) foi formulado com a seguinte redação:

1. Havendo investidura em cargo diverso decorrente de concurso público, é assegurada ao servidor a contagem do período prestado no cargo anterior, nos termos definidos na legislação local;
2. A posse de servidor aprovado em concurso público em outro cargo público inacumulável deve ser antecedida de exoneração do cargo anterior e de nomeação no novo cargo, ainda que não haja quebra do vínculo jurídico entre o servidor e o Ente;
3. A concessão de adicionais ao servidor público é assunto que deve ser regulamentado no respectivo estatuto. Nos termos da lei local analisada, é possível a concessão do adicional trienal por tempo de serviço, independentemente do regime jurídico aplicado aos servidores, desde que o tempo anterior seja decorrente de cargo de provimento efetivo e o serviço público tenha sido prestado no âmbito do ente federativo, suas autarquias e fundações.

7 PESSOAS COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS PODEM ASSUMIR CARGOS COMISSIONADOS?

O Plenário do Tribunal de Contas esclarece que pessoas com direitos políticos suspensos não podem assumir cargos comissionados, conforme relatado no Boletim Eletrônico da COG, de 19/12/2013 (SANTA CATARINA, 2014a).

Nos termos da Decisão n.º 4401/13 (SANTA CATARINA), a investidura em cargo de livre nomeação e exoneração fica inviabilizada quando a pessoa indicada se encontrar com seus direitos políticos suspensos por decisão judicial transitada em julgado.

Restou consignado também que o município pode adotar, em legislação própria, total ou parcialmente as mesmas situações que resultam em inelegibilidade previstas na Lei da Ficha Limpa — Lei Complementar n.º 135/10 (BRASIL, 2010) que alterou a Lei Complementar n.º 64/90, uma vez que as vedações constantes na Lei da Ficha Limpa aplicam-se aos cargos eletivos, não sendo automaticamente aplicáveis aos comissionados ou às funções de confiança.

O Prejulgado n.º 2141 (SANTA CATARINA, 2014b) passou a apresentar a seguinte redação:

A investidura em cargo de livre nomeação e exoneração fica inviabilizada quando a pessoa a ser nomeada se encontre com seus direitos políticos suspensos por decisão judicial transitada em julgado, tendo o município competência para, mediante ato normativo, conferindo concretude ao princípio constitucional da moralidade administrativa, estabelecer outras hipóteses de vedação ao exercício de cargo de confiança ou função gratificada, podendo para essa finalidade adotar total ou parcialmente as mesmas situações que resultam em inelegibilidade, previstas no art. 1.º da Lei Complementar n.º 64/90, com redação da Lei Complementar n.º 135/10 (BRASIL, 2010).

8 PARA FINS DE APOSENTADORIA, COMO FICA O PERÍODO DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE ASSUNTOS PARTICULARES?

No Boletim Eletrônico da COG, de 28/06/2013 (SANTA CATARINA, 2014a), o TCE/SC reformulou o entendimento sobre o período de licença para tratamento de assuntos particulares a ser computado para fins de aposentadoria.

O Tribunal Pleno em sessão realizada em 20/05/2013 decidiu pela reforma do Prejulgado n.º 1624 (SANTA CATARINA, 2014b), conforme Decisão Plenária n.º 0150/13 (SANTA CATARINA, 2014c) para considerar que, após 16/12/1998, o tempo de contribuição ao regime previdenciário de servidor público estadual, em licença sem remuneração, deverá ser computado para fins de aposentadoria, em substituição ao tempo de serviço, conforme art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988).

O Prejulgado n.º 1624 (SANTA CATARINA, 2014b) foi reformulado, passando a contar com a seguinte redação:

1. O tempo de contribuição ao regime previdenciário de servidor público estadual, para tratar de assuntos particulares, em licença sem remuneração, após 16/12/1998, deve ser computado para fins de aposentadoria, em substituição ao tempo de serviço, conforme art. 40 da Constituição Federal, alterado pelas Emendas Constitucionais n.ºs 20/98, de 15/12/1998, e 41/03, de 19/12/2003, e art. 3.º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 36/91.

Reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 20/05/2013, através da decisão n.º 1066/13 exarada no processo n.º ADM-12/80084232. Redação Original:

“O tempo de contribuição ao regime previdenciário de servidor público estadual, para tratar de assuntos particulares, em licença sem remuneração, após 5 de maio de 2004, deve ser computado para fins de aposentadoria, em substituição ao tempo de serviço, conforme art. 40 da Constituição Federal, alterado pelas Emendas Constitucionais n.º 20/98, de 15/12/1998, e 41/03, de 19/12/2003, e art. 3.º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 36/91.”

Reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 02/04/2008, através da decisão n.º 0695/08 exarada no processo n.º REC-05/01041362. Redação Original:

“O tempo de contribuição ao regime previdenciário de servidor público estadual, para tratar de assuntos particulares, em licença sem remuneração, deve ser computado para fins de aposentadoria, em substituição ao tempo de serviço, conforme art. 40 da Constituição Federal, alterado pelas Emendas Constitucionais n.ºs 20/98, de 15/12/1998, e 41/03, de 19/12/2003, e art. 3.º, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 36/91.”

9 PODE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUBSIDIAR 50% DO PLANO DE SAÚDE PRIVADO AOS SERVIDORES PÚBLICOS?

O Boletim Eletrônico da COG, de 26/02/2013 (SANTA CATARINA, 2014a), trata de recente Decisão em Consulta que modificou o entendimento anteriormente firmado pelo Tribunal Pleno do TCE/SC sobre plano de saúde privado aos servidores públicos.

A Decisão plenária n.º 5641/12 (SANTA CATARINA, 2014c) dispôs sobre a possibilidade de o Poder Público subsidiar 50% do plano de saúde privado aos servidores públicos, bem como unificou o entendimento sobre o tema revogando os Prejulgados n.ºs 1373, 1753 e 1764 (SANTA CATARINA, 2014b), que dispunham sobre a matéria.

Em substituição ao entendimento firmado nos Prejulgados n.ºs 1373, 1753 e 1764, o Prejulgado n.º 2122 (SANTA CATARINA, 2014b), foi criado com a seguinte redação:

1. Sim, há a possibilidade de o Poder Público subsidiar 50% do plano de saúde privado aos servidores públicos;

2. O plano de saúde dos agentes públicos pode ser oferecido pela Administração Pública, em caráter facultativo, orientada à melhor qualidade de vida dos servidores públicos, com o objetivo de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, destinado a suplementar e complementar os serviços postos à disposição da comunidade pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Sua implementação demanda estudo prévio detalhado acerca das repercussões orçamentárias e financeiras, inclusive a médio e longo prazo;

3. A lei implementadora de plano de saúde deve contemplar a generalidade dos servidores públicos, pois a assistência à saúde é matéria afeta ao respectivo regime jurídico. A propositura da lei será de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61, § 1.º, II, 'c' da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e art. 50, § 2.º, IV, da Constituição Estadual (SANTA CATARINA, 1989) e deverá prever, expressamente, entre outros:

a) gestão dos recursos em separado do sistema de previdência, com gestão específica para atender aos serviços de assistência médica;

b) forma de admissão dos segurados e dependentes, extensão dos benefícios, funcionamento do sistema, limitação da responsabilidade do ente, estabelecendo que a adesão ao plano de assistência à saúde é facultativa;

c) exigência de prévia licitação, segundo as normas da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) para a contratação da prestação de serviços de saúde;

d) especificação dos serviços de assistência à saúde que serão oferecidos pelo plano e condições de sua prestação;

e) disciplina da participação ou não dos beneficiários no preço dos serviços utilizados (além da contribuição mensal);

f) recursos orçamentários que serão disponibilizados para atender às despesas decorrentes da participação do Poder Público no custeio do plano e atendimento aos arts. 16, 17 e 24 da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000), bem como do limite de despesa com pessoal.

10 É POSSÍVEL MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA PREVENDO CARGO ÚNICO INSERINDO TODAS AS ATIVIDADES, ABRANGENDO FUNÇÕES DE NÍVEIS FUNDAMENTAL, MÉDIO E SUPERIOR?

Trata-se de tema bastante discutido no âmbito do TCE/SC nos últimos anos em razão de Leis Complementares que previram reestruturações administrativas que foram consideradas inconstitucionais em razão da modificação dos cargos existentes e criação de cargo único abrangendo diversas atividades com diferentes graus de complexidade e exigência técnica.

Conforme se extrai do Boletim Eletrônico da COG, de 28/08/2012 (SANTA CATARINA, 2014a), foi objeto de decisões reiteradas em recursos dirigidos ao TCE/SC pela inviabilidade de registro de aposentadoria quando se tratar de cargo único.

É entendimento desta Corte de Contas que a edição de uma lei prevendo um cargo único, no qual restariam inseridos todos e quaisquer tipos de atividades — de níveis fundamental, médio e superior — estaria acometida pelo vício da inconstitucionalidade, inviabilizando o registro do ato de aposentadoria.

Contudo, se forem preenchidos os requisitos constitucionais e legais para obtenção da aposentadoria, torna-se inviável qualquer determinação de retorno ao posto de trabalho, porém, sem compensação previdenciária.

Devido ao fato de este tema ter gerado uma quantidade muito grande de recursos repetitivos, está em tramitação no TCE/SC processo administrativo para a elaboração da primeira súmula de jurisprudência da Corte Catarinense.

Do Parecer COG n.º 1352/12 exarado no Processo ADM-12/80156241 (SANTA CATARINA, 20014c), extrai-se importantes reflexões sobre os benefícios da iniciativa da elaboração da súmula de jurisprudência, bem como dos fundamentos apontados pela Relatora ao apresentar a proposta:

Da proposta apresentada pela Auditora Sabrina N. Iocken destacam-se os seguintes argumentos:

Tal proposta visa contribuir para que seja conferida maior celeridade aos processos que tramitam perante esta Corte de Contas, em especial os recursos que vêm sendo interpostos pelo Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) relativos à denegação de atos de aposentadoria.

A denegação do registro de atos de aposentadoria oriundos do IPREV em virtude do enquadramento de servidores em cargo único considerado irregular por agrupar funções que indicam graus extremamente desiguais de responsabilidade e complexidade de atuação, situação que agride o disposto no § 1.º, inciso I a III, do art. 39 da Constituição Federal, gerou um incremento significativo no número de processos de recursos que atualmente são apreciados por esta Corte de Contas.

Como exemplo cita-se a pauta da sessão plenária do dia 11/04/2012, da qual constam 61 processos de recurso que tratavam desta matéria, correspondendo a 43,88% dos processos que forem apreciados na referida sessão.

Esse incremento no número de recursos tende a se manter no decorrer dos anos, já que as leis que determinaram o agrupamento dos cargos abrangem toda a estrutura do estado e não estão sendo adotadas providências, ao menos até o presente momento, para regularizar as novas concessões de aposentadorias.

Informo, por oportuno, que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade das leis das quais resultam o enquadramento de servidores em cargo único que tramitam perante o Tribunal de Justiça de nosso estado, encontram-se pendentes de julgamento até que seja proferida decisão pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3966, que discute a constitucionalidade dos arts. 15 e 16, das Leis Complementares n.ºs 311, de 12 de dezembro de 2005; 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331 e 332, todas de 2 de março de 2006; 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353,

354, 355, e 356, todas de 25 de abril de 2006; e 362, de 30 de junho de 2006; bem como dos arts. 14 e 15 da Lei Complementar n.º 323, de 02 de março de 2006 e dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar n.º 357, de 26 de abril de 2007, todas do Estado de Santa Catarina.

Observo ainda que após amplas discussões ocorridas no Plenário desta corte de Contas e ainda no âmbito de suas diretorias, os fundamentos tanto para a denegação do registro quanto para a negativa de provimento aos recursos eventualmente interpostos encontram-se definidos com clareza e estão sendo adotados pela totalidade dos membros do Plenário.

Nesse contexto, a edição de uma “Súmula de Jurisprudência” acerca da matéria, nos termos do art. 157 do Regimento Interno desta Casa, seria de grande utilidade, pois simplificaria a análise dos recursos, tornando mais célere a sua apreciação.

Partindo-se do pressuposto de que o entendimento acerca da matéria já pode ser considerado como a jurisprudência desta Corte de Contas, no sentido de que se trata do entendimento constante e uniforme do Tribunal sobre o tema, a criação da súmula da jurisprudência serve como um “mandato de otimização” do entendimento já sedimentado e traz vantagens, como menciona Mancuso (2010, p. 39/41-42), nas seguintes passagens:

O “Direito Sumular” representaria a jurisprudência em seu ponto ótimo, superlativo, porque, além de reportar-se a acórdãos selecionados por sua relevância jurídica e qualidade expositiva, apresenta-se em forma organizada e sistematizada através de enunciados, súmulas ou assentos.

[...]

Naturalmente, nos Estados de Direito e em situações de normalidade, a jurisprudência, mormente quando potencializada em súmulas e enunciados, exerce papel relevantíssimo, atuando em mais de um plano:

- a) Opera como uma segura diretriz para o Poder Judiciário, funcionando como importante subsídio para a subsunção dos fatos ao Direito, na medida em que sinaliza a interpretação predominante em casos análogos;
- b) Contribui para a consecução da ordem jurídica justa, ou isonômica, ensejando que casos semelhantes recebam respostas judiciárias qualitativamente uniformes;
- c) Complementa a formação da convicção do magistrado, seja atuando como fator de atualização do Direito Positivo, seja como elemento moderador entre o fato e a fria letra da lei.

Nesse sentido, o entendimento reiteradamente apresentado pelo TCE/SC é no sentido de denegar o registro de atos de aposentadoria nos quais se constata o enquadramento de servidores em cargo único, considerado irregular por agrupar funções que indicam graus extremamente desiguais de responsabilidade e complexidade de atuação, contrariando o disposto no § 1.º, incisos I a III, do art. 39 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

11 NO ENTENDIMENTO DO TCE/SC, QUAIS AS ATIVIDADES QUE DEVEM SER EXERCIDAS POR SERVIDORES EFETIVOS?

Segundo informações extraídas do Boletim Eletrônico da COG, de 06/11/2012 (SANTA CATARINA, 2014a), as atividades típicas, permanentes e contínuas devem ser exercidas por servidores efetivos.

É entendimento desta Corte de Contas que as atividades que sejam típicas, permanentes e contínuas na Administração Pública, tais como contador, advogado, analista (nível superior) e técnico legislativo (nível médio), devem ser ocupados por servidores efetivos e providos mediante concurso, conforme entendimento firmado no Prejulgado n.º 1501 (SANTA CATARINA, 2014b):

1. Compete privativamente à Câmara de Vereadores dispor sobre seu quadro de pessoal e criação, transformação e extinção dos cargos e funções por instrumento normativo previsto na Lei Orgânica ou no seu Regimento Interno. No entanto, a remuneração dos cargos e funções deve ser fixada e alterada por lei (com sanção do Prefeito) de iniciativa do Poder Legislativo, sempre com observância dos limites de despesas da Câmara e gastos com pessoal previstos nos arts. 29 e 29-A da Constituição da República e 18 a 23 da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, existência de recursos na lei do orçamento (art. 169 da Constituição Federal) e atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 1988).
2. Os cargos da Câmara de Vereadores, cujas atividades sejam típicas, permanentes e contínuas, tais como de contador, advogado, analista (nível superior) e técnico legislativo (nível médio), devem ser ocupados por servidores efetivos e providos mediante concurso público.
3. Cargos comissionados são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal), serão criados e extintos na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmensurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000).
4. Excepcionalmente é admissível a contratação de profissional habilitado em caráter temporário, em razão da inexistência de cargo efetivo, até a criação e o provimento do cargo, em atendimento ao disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).
5. De acordo com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), as decisões do Tribunal de Contas, em sede de consulta têm caráter normativo, podendo seu descumprimento ensejar aplicação de multa, nos termos do art. 109, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2001).

6. Caso o Tribunal de Contas do Estado já tenha notificado o Presidente da Câmara Municipal de decisão que determine a observância do art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, o descumprimento por parte do administrador pode ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 109, III e § 1.º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2001).

7. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina poderá comunicar os fatos ao Ministério Público para que este adote os procedimentos constantes da Lei (federal) n.º 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa) (BRASIL, 1992).

12 SOBRE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, QUAL O ENTENDIMENTO DO TCE/SC?

Segundo entendimento firmado no Prejulgado n.º 2003 (SANTA CATARINA, 2014b), a contratação temporária somente é admitida para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público:

1. O art. 37, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) autoriza contratações de pessoal de curto prazo, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.
2. A contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público deverá ser regulamentada através de lei de iniciativa do Poder Executivo, a ser aplicada no âmbito dos Poderes e órgãos do ente federado, devendo o instrumento legal estabelecer as condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal.

O TCE/SC em casos de verificação de irregularidades nesse tipo de contratação tem aplicado multa ao(s) gestor(es) responsável(is). Como paradigma citamos o Processo REC-13/00089820 (SANTA CATARINA, 2014c), oriundo de uma representação do Juízo do Trabalho em que foi verificada uma contratação temporária irregular que perdurou por várias gestões (dos anos de 1993 a 2009) em que foi aplicada multa não apenas ao gestor que fez a contratação irregular, mas a todos os gestores posteriores que mantiveram a situação não tomando as providências cabíveis para regularizar a situação.

No mesmo sentido, é o precedente representado no Voto n.º 994/10 exarado no Processo REP 09/00472308 (SANTA CATARINA, 2014c), ao esclarecer que:

A contratação temporária no âmbito da Administração Pública configura hipótese excepcional, porquanto, com o advento da nova ordem constitucional, a investidura em cargo ou emprego público está condicionada à prévia aprovação

em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, e os casos de adoção de processo seletivo simplificado, incluindo-se a própria contratação temporária.

Por se tratar de exceção, a contratação temporária, para sua regularidade, deverá preencher os requisitos previstos na Constituição Federal, bem como na legislação infraconstitucional.

Inicialmente, o art. 37, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelece que a regulamentação da contratação temporária seja realizada pelos entes federados, através da edição de lei. Dessa forma, os municípios, os Estados-membros e o Distrito Federal, bem como a União, com intuito de firmar contratações temporárias, deverão proceder à regulamentação do instituto, prevendo, ainda, expressamente, as hipóteses passíveis de ser objeto da contratação.

No entanto, tais hipóteses não poderão ser genéricas, visto que deverão objetivar o atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público. Dessa feita, é imprescindível que a contratação, fundada no art. 37, IX, acima mencionado, tenha caráter temporário, buscando satisfazer o excepcional interesse público. Nessa senda, a contratação temporária não poderá ser celebrada para o “desempenho de funções permanentes ou previsíveis da administração pública, já que estas não se enquadrariam no conceito “necessidade temporária de excepcional interesse público”, intrínseco no permissivo constitucional, e devem ser exercidas por servidores efetivos”. [1]

Além da existência de lei, da temporariedade da contratação e do excepcional interesse público, a contratação temporária deverá ser precedida de processo seletivo simplificado, conforme art. 3.º da Lei n.º 8.745/93, a qual regulamenta a contratação temporária no âmbito federal e serve como norte na elaboração dos diplomas legais pelos outros entes.

Todavia, cabe trazer à baila a ressalva levantada pelo Promotor Ricardo Paladino, no XII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, in verbis:

Logo, as contratações temporárias devem ser efetuadas com fulcro em um processo seletivo, que é o instrumento apto a tratar com igualdade todos os interessados e selecionar os mais hábeis dentre esses.

Por certo que a realização de um processo seletivo só poderá ser descartada em situações limites, nas quais a emergência a ser enfrentada e a urgência imprimida pelos fatos são tamanhas que, se um certame fosse realizado, o próprio interesse público não seria resguardado, em decorrência da demora inerente a tal método de seleção.

Essa seria, portanto, a exceção da exceção. [2]

[...]

Assim, não preenchido qualquer requisito necessário à contratação temporária, a Administração Pública não poderá adotar o instituto, sob pena de restar maculada a contratação efetivada, por ofensa à obrigatoriedade do concurso público, consoante § 2.º do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, o entendimento firmado nesta Corte de Contas é no sentido de aplicar multa ao gestor público também no caso de não efetuar processo seletivo para a contratação temporária, como se depreende do precedente firmado no Processo REP-10/00095492 (SANTA CATARINA, 2014c), de cuja ementa, extrai-se:

REPRESENTAÇÃO. SERVIDOR. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. PROCESSO SELETIVO. AUSÊNCIA. IRREGULARIDADE. MULTA.

A contratação de servidor em caráter temporário para função permanente, sem excepcional interesse público e com ausência de processo seletivo caracteriza burla ao concurso público e constitui irregularidade de natureza grave passível de aplicação de multa.

Sobre contratação temporária é possível identificar outros temas correlatos em precedentes da Corte de Contas Catarinense como se denota dos Autos REC-12/00426140 (SANTA CATARINA, 2014c), em cujo processo se iniciou a partir de uma notícia encaminhada à Ouvidoria do TCE/SC por meio da Comunicação n.º 542/10 de que um servidor contratado temporariamente para substituir a Contadora do Município que estava usufruindo de licença maternidade estava tendo tratamento diferenciado dos demais servidores por ter sido dispensado do registro do controle de ponto sem justificativa legal. Nesse caso foi aplicada multa de R\$ 1.000,00 ao Prefeito Municipal.

CONCLUSÃO

No presente artigo buscou-se inicialmente contextualizar teoricamente o que se pode entender por jurisprudência, bem como a sua utilidade e contexto no âmbito dos Tribunais de Contas.

Posteriormente através da análise de alguns casos recentemente decididos pelo TCE/SC, buscou-se ilustrar algumas das teses firmadas, bem como mudanças de entendimento, exemplificando algumas situações em que é possível extrair a jurisprudência do Tribunal em atos de pessoal.

Trata-se de um trabalho preliminar, pois a proposta que se apresenta é no sentido de apresentar as ferramentas para que o pesquisador interessado possa, a partir dos exemplos aqui citados, identificar a jurisprudência do Tribunal de Contas. Nesse sentido é que se trata de um trabalho preliminar, pois tem como escopo apenas a iniciação da discussão dos temas afetos à Corte de Contas catarinense, deixando ao interlocutor a busca pelo aprofundamento nos temas de seu interesse.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 9 abr. 2014.

_____. **Lei complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 9 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 9 abr. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 9. ed. rev. São Paulo: RT, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com a EC 45/2004, Lei 11.417/2006 e Res. STF 388/2008. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SANTA CATARINA. (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Atualizada em dezembro de 2013. <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Boletim Eletrônico da COG**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/boletim>>. Acesso em: 8 abr. 2014a.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgados**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoess>>. Acesso em: 8 abr. 2014b.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento interno**. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Sistema de consulta de processos on line**. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 8 abr. 2014c.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Sistema de Gerenciamento Informativo de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 8 abr. 2014d.

CONDUTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL

Marcelo de Almeida Sarkis

Auditor Fiscal de Controle Externo e
especialista em direito eleitoral pela Unisul/SC

RESUMO

No contexto das eleições que serão realizadas em outubro de 2014, e considerando as recentes manifestações populares contra a corrupção na política brasileira, o artigo apresenta as condutas vedadas aos agentes públicos durante este período, orientando que todos sigam as normas apontadas e trabalhem para qualificar positivamente a democracia.

Palavras-chave: Eleições. Princípio constitucional da igualdade. Equilíbrio eleitoral. Proibição administrativa. Abuso de poder político. Ficha limpa. Tribunal de Contas. Tribunal Regional Eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. Democracia.

INTRODUÇÃO

Este ano, o Brasil terá eleições gerais para Presidente, Governadores de Estado e do Distrito Federal, os seus respectivos vices, além de Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais.

Embora não se trate de eleições municipais, tanto os servidores estaduais, quanto os agentes públicos, Prefeitos, Vereadores e servidores municipais devem pautar a sua conduta de forma a preservar o equilíbrio e a igualdade entre os candidatos.

Desta forma, este artigo busca orientar os leitores sobre as limitações legais decorrentes do exercício do cargo ou função no período das eleições e evidenciar a importância de praticar os atos nos limites da legalidade, sem utilizar a máquina administrativa para buscar a reeleição, conforme ressalta o Conselheiro Salomão Ribas em sua obra *Corrupção Endêmica* (RIBAS, 2000, p.77):

O uso da máquina administrativa nas eleições pode ser encarado sob dois ângulos distintos. O primeiro mostra a administração pública voltada para a realização da eleição. Todos os recursos disponíveis devem ser mobilizados para que as eleições possam se realizar de forma democrática, equilibrada e eficaz. O que se quer com eleições populares? Garantir a democracia, escolhendo os agentes políticos pelo voto universal, direto e secreto dos eleitores (pessoas habilitadas a votar, a ser votadas), de acordo com a lei.

Nesse contexto, cumprindo a função constitucional de órgão fiscalizador e de orientação, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem todo o interesse institucional em colaborar com a Justiça Eleitoral para a promoção da normalidade na realização das eleições e conclama a todos os agentes públicos estaduais e municipais para que tomem consciência sobre a sua responsabilidade e dever para com a Administração, bem como esclarece que os danos decorrentes da má gestão afetam a toda coletividade, mas também podem prejudicar a sua própria carreira.

1 ONDE ESTÃO AS VEDAÇÕES LEGAIS?

Com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, o ordenamento jurídico brasileiro tem uma série de normas que regem a Administração Pública e a atividade dos seus agentes, com destaque para a Lei que disciplina as Eleições — Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997); a Lei das Inelegibilidades — Lei Complementar n.º 64/90 (BRASIL, 1990); a Lei da Ficha Limpa — Lei Complementar n.º 135/10 (BRASIL, 2010); a Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000) e a Lei de Improbidade Administrativa — Lei n.º 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Para este trabalho, o objetivo é analisar a Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) — Lei das Eleições, que apresenta a maior parte das vedações direcionadas aos agentes públicos, e tem o objetivo de evitar que o detentor do cargo público tenha vantagens em relação aos outros candidatos.

Preliminarmente, destaca-se que a norma atribui a responsabilidade ao agente público, servidor ou não, consoante consta da transcrição do *caput* do art. 73: “São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

2 QUEM É O AGENTE PÚBLICO PARA FINS ELEITORAIS?

De acordo com o § 1.º do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), agente público é quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Ou seja, o conceito é amplo e abrange não apenas o funcionário ou empregado público, nos termos tradicionais, mas qualquer pessoa que tenha relação com a Administração Pública Direta ou Indireta.

Portanto, as condutas vedadas incluem entre outros, atos do Presidente da República, Governadores, Prefeitos e os respectivos Vices, os Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e os Vereadores; os servidores titulares de cargos públicos ou empregados, independente de estarem sujeitos ao regime estatutário ou celetista, em órgão ou entidade pública, nas autarquias, fundações, empresa pública ou sociedade de economia mista, os prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos e também os delegados de função ou ofício público e estagiários.

Por isso, é importante que todos aqueles que tenham ligação com a Administração Pública sigam os preceitos éticos e morais, além dos ditames da lei, para evitar que as suas condutas sejam tipificadas como ilegais.

3 É POSSÍVEL QUE O AGENTE PÚBLICO CEDA OU UTILIZE BENS PÚBLICOS?

Não, de acordo com o inciso I do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), é vedada a conduta de “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis

ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária”.

As exceções estão previstas no § 2.º do art. 73:

§ 2.º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

4 É POSSÍVEL UTILIZAR MATERIAIS OU SERVIÇOS PÚBLICOS NO PERÍODO ELEITORAL?

Em regra sim, pois o uso normal de materiais e serviços públicos é absolutamente essencial para a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Porém, nos termos do inciso II do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), a Lei das Eleições veda o abuso deste direito, a conduta de “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”.

Conforme esclarece o professor Thales Tácito (CERQUEIRA, Thales Tácito, p. 550):

O que não pode ser verificada é a utilização de serviços ou materiais públicos para satisfação pessoal, seja para fins particulares, pessoais ou políticos, visando a campanha eleitoral, eis que tal atitude fere o princípio da igualdade de oportunidades e isonomia entre os candidatos concorrentes em um pleito eleitoral.

Para melhor compreensão, vale ler a ementa de um julgamento no Tribunal Superior Eleitoral, pois demonstra com clareza a interpretação dos incisos I e II do art. 73 da Lei das Eleições:

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTAS VEDADAS. ATO PRATICADO ANTES DO REGISTRO DE CANDIDATURAS. POSSIBILIDADE. BENEFICIÁRIOS. LEGITIMIDADE ATIVA. PUNIÇÃO POR FUNDAMENTOS DISTINTOS. BIS IN IDEM. INOCORRÊNCIA. ART. 73, 1 E II, DA LEI N.º 9.504/197. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

1. As condutas vedadas previstas no art. 73, 1 e II, da Lei n.º 9.504/197 podem configurar-se mesmo antes do pedido de registro de candidatura, ou seja, anteriormente ao denominado período eleitoral. Precedente.

2. Segundo o art. 73, § 50 e 81, da Lei n.º 9.504/197, os candidatos podem ser punidos por conduta vedada praticada por terceiros em seu benefício e, portanto,

são partes legítimas para figurar no polo passivo da correspondente representação. Precedente.

3. Não ocorre bis in idem se um mesmo fato é analisado e sancionado por fundamentos diferentes — como na presente hipótese, em que o ocorrido foi examinado sob o viés de propaganda eleitoral extemporânea e de conduta vedada. Precedente.

4. A caracterização da conduta vedada prevista no art. 73, 1, da Lei n.º 9.504/97 pressupõe a cessão ou o uso, em benefício de candidato, partido político ou coligação, de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Já a conduta descrita no inciso II do mesmo artigo pressupõe o uso de materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que exceda as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.

5. Na espécie, a despeito de o primeiro recorrido ter promovido audiência pública na Câmara Municipal de Sorocaba/SP com distribuição de brindes, não houve promoção da candidatura do segundo recorrido.

6. Recurso ordinário não provido.

(Recurso Ordinário n.º 6432-57.2010.6.26.0000, Relatora Ministra Nancy Andrighi).

5 É POSSÍVEL CEDER SERVIDORES OU EMPREGADOS PÚBLICOS?

Não, o inciso III do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) veda a possibilidade de “ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado”.

O Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições 2014 elaborado pelo Governo do Estado (SANTA CATARINA, 2014) esclarece a situação:

O servidor público, durante o horário de expediente, está proibido de participar de atividade político-partidária, tais como comparecer a comitê eleitoral de qualquer candidato, ir a comícios ou participar de campanha eleitoral. Entretanto, se estiver de licença, férias ou fora de seu horário de expediente, poderá exercer plenamente sua cidadania e participar de ato político-partidário, desde que não se beneficie da função ou do cargo que exerça.

6 É POSSÍVEL FAZER USO PROMOCIONAL DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL?

Não, o inciso IV do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) veda a conduta de “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”.

O Tribunal Superior Eleitoral esclarece que os programas sociais podem continuar ativos. O que se veda é o uso a favor de um candidato, a conduta que possa desequilibrar o pleito eleitoral, conforme se depreende da leitura do item 2 da ementa dos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n.º 21.320:

2. A Lei das Eleições veda ‘fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público’ (art. 73, IV). Não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação. (Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n.º 21.320, de 09/11/2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

7 É POSSÍVEL NOMEAR OU DEMITIR SERVIDOR PÚBLICO NO PERÍODO ELEITORAL?

Não, o inciso V do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), veda as condutas de “nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito”.

A norma comporta cinco exceções a seguir transcritas:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

8 É POSSÍVEL REALIZAR TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA NO PERÍODO ELEITORAL?

Não, a alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) veda a conduta de “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito [...]”.

A norma, entretanto, ressalva que é possível transferir:

- a) os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e
- b) os recursos destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Anota-se que o conceito de transferência voluntária está definido no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/00) (BRASIL, 2000):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

9 É POSSÍVEL VEICULAR PUBLICIDADE INSTITUCIONAL?

Não, a alínea “b” do inciso VI, do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) veda a conduta de “autorizar a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta”, estabelecendo duas exceções:

- a) em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- e
- b) nas hipóteses de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

É importante asseverar que o serviço público não deve ser paralisado. Esta norma funciona como um poder de cautela para que os agentes em reeleição não tenham privilégios em relação aos outros candidatos.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que “a publicação de atos oficiais ou meramente administrativos não caracteriza publicidade institucional por não apresentarem conotação eleitoral”, conforme consta no Acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n.º 25.748, de 07/11/2006, rel. Min. Caputo Bastos.

Por fim, cumpre salientar que, consoante dispõe o § 3.º do art. 73, esta vedação aplica-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Ou seja, não se aplicam aos agentes públicos municipais nas eleições de 2014.

10 É POSSÍVEL FAZER PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO?

Não, a alínea “c” do inciso VI do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) veda a conduta de “fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;”

Da mesma forma que o item anterior, o § 3.º do art. 73 dispõe que esta vedação aplica-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

11 EXISTEM LIMITES DE GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL?

Sim, o inciso VII do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), veda a conduta de “realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

12 É POSSÍVEL FAZER A REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES?

Sim, é preciso deixar claro que a legislação permite que se faça a revisão geral anual dos servidores públicos. Porém, o inciso VIII do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), veda a revisão geral de remuneração exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo. Vejamos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VII — fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7.º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O prazo estabelecido no art. 7.º é o de cento e oitenta dias antes das eleições, portanto, a partir do dia 08/04/2014.

Para melhor compreensão, cumpre transcrever a ementa do julgamento da Consulta n.º 782/DF Relator. Ministro Fernando Neves, efetuado pelo TSE em 2002, quando pacificou o entendimento sobre os limites constitucionais e legais para se realizar a revisão geral de remuneração:

REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS — CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO — ART. 73, INC. VIII, DA LEI N.º 9.504/97 — PERDA DO PODER AQUISITIVO — RECOMPOSIÇÃO — PROJETO DE LEI — ENCAMINHAMENTO — APROVAÇÃO.

1. O ato de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a que se refere o art. 73, inciso VIII, da Lei n.º 9.504/97, tem natureza legislativa, em face da exigência contida no texto constitucional.

2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei n.º 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Resolução/TSE n.º 20.890, de 09/10/2001.

3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela lei eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral.

4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas.

13 É POSSÍVEL CEDER GRATUITAMENTE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS?

Não, no ano em que se realizar eleição, o § 10.º do art. 73, da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997), veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais

autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

14 É POSSÍVEL CONTRATAR SHOWS ARTÍSTICOS?

Não, o art. 75 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) estabelece que “nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos”.

Por sua vez, com redação alterada pela Lei n.º 12.034/09 (BRASIL, 2009), o parágrafo único do art. 75 estabelece que “nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma”.

15 É POSSÍVEL PARTICIPAR DE INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS?

Não, o art. 77 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997) proíbe o “comparecimento de candidato em inaugurações de obras públicas”.

É importante esclarecer que as inaugurações podem ocorrer com normalidade, ante o princípio da continuidade da prestação de serviços e realizações de obras. O dispositivo veda apenas a participação de candidatos nas inaugurações.

16 QUAIS SÃO AS SANÇÕES PARA O AGENTE QUE COMETE UMA CONDUTA VEDADA?

As sanções para quem pratica as condutas vedadas no período eleitoral estão previstas nos §§ 4.º, 5.º e 7.º do art. 73. *In verbis*:

§ 4.º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5.º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4.º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei n.º 12.034, de 2009)

[...]

§ 7.º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

Além disso, o parágrafo 6.º determina que “as multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência”.

E os §§ 8.º e 9.º preveem a responsabilidade dos partidos e os reflexos no recebimento do Fundo Partidário:

§ 8.º Aplicam-se as sanções do § 4.º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9.º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4.º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

Para as eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução n.º 23.404, de 27 de fevereiro de 2014 (BRASIL, 2014), cujo relator foi o Ministro Dias Toffoli. Ficou definido o valor das multas entre R\$ 5.320,50 (cinco mil trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, conforme o § 4.º do art. 50, da Res. 23.404/14.

CONCLUSÃO

A apresentação das normas vedadas aos agentes públicos no período de eleições é um esforço no sentido de informar aos agentes públicos os limites que a lei impõe no exercício da função pública.

Trata-se de cautelas fundamentais para assegurar a liberdade do eleitor ao votar e garantir a igualdade entre os candidatos.

Desta forma, espera-se que as orientações apresentadas contribuam para os leitores como um guia de condutas, evitando a inclusão de mais agentes públicos na lista dos fichas sujas da política brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Lei n.º 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/18429.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm#art57b>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9.º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece 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: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Janeiro/lei-da-ficha-limpa-sera-aplicada-nas-eleicoes-gerais-pela-primeira-vez>>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 782/2002**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Relator: Ministro Fernando Neves. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n.º 6432-57.2010.6.26.0000, de 22/03/2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Relator: Ministro Nancy Andrighi. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n.º 21.320, de 09/11/2004**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Relator: Ministro Luiz Carlos Madeira. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n.º 25.748, de 07/11/2006**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Relator: Ministro Caputo Bastos. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.404, de 27 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2014. Disponível em: <<http://tre-se.jus.br/legislacao-e-jurisprudencia/resolucoes/normativas-do-tse/2014/resolucao-tse-23.404/visualiza>>. Acesso em: 12 maio 2014.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção endêmica: O uso da máquina administrativa nas eleições**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina/ Coedição Autor, 2000.

SANTA CATARINA. **Decreto n.º 2.051, de 24 de fevereiro de 2014**. Aprova o Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições 2014 e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/menu_portal/109/2051_doe_19766_manual_conduta_elei_es.pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

OBTENÇÃO DE RECURSOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS EM PROJETOS CULTURAIS

Névelis Scheffer Simão

Nilsom Zanatto

Jairo de Arruda Malinverni

Audidores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

RESUMO

O presente artigo apresenta aos proponentes, de forma sucinta, as principais fontes de financiamento de projetos culturais; os requisitos para sua proposição e obtenção de recursos; e os elementos essenciais a serem observados na formulação das propostas e na apresentação das prestações de contas, de modo a não incorrer em erros que possam comprometer a demonstração da regular aplicação dos recursos.

Para tanto, baseia-se especialmente na legislação estadual que institui e regulamenta o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e Esporte (SEITEC) e na Instrução Normativa n.º TC-14/12, além dos princípios constitucionais aplicáveis.

Palavras-chave: Projetos Culturais. Obtenção de Recursos. Prestação de Contas. SEITEC.

INTRODUÇÃO

Atualmente tem-se exigido do poder público uma atuação cada vez mais abrangente e complexa, nas mais diversas áreas em que atua. Essa realidade, acompanhada pelas limitações estruturais do Estado, inclusive com limites impostos pela legislação, leva-o a busca de outras formas de atuação, sobretudo as parcerias. Neste contexto se insere o terceiro setor, mais especificamente as entidades privadas sem fins lucrativos.

Em Santa Catarina, sobretudo a partir de 2005, com o surgimento do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte SEITEC e do Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL), o Estado vem aplicando volumosos recursos em políticas públicas executadas através de repasses a entidades pessoas físicas e jurídicas que não compõem a sua estrutura administrativa, e que, por sua vez, prestam contas destes recursos. Uma das áreas nas quais se concentra esta política é a cultura inserida no SEITEC. Importante salientar que não apenas as entidades privadas sem fins lucrativos, mas também pessoas físicas e órgãos da administração pública podem ter seus projetos culturais apoiados financeiramente pelo Estado.

Por conta desse crescente volume, o Estado, seja por intermédio do Poder Executivo ou através do Tribunal de Contas, vem buscando reforçar os mecanismos de controle. O primeiro através de uma nova legislação na qual se insere, como principal instrumento, o chamado Módulo de Transferências, que permite a operacionalização informatizada do processo.

Já o TCE vem buscando ampliar a sua atuação de diversas formas, passando pela modernização da sua legislação e a definição de uma estrutura exclusiva para o assunto, o que tem resultado em avanços significativos nos seus entendimentos e decisões, inclusive com a atuação preventiva, na qual, através de medidas cautelares tem suspenso o trâmite de projetos irregulares e proibido os respectivos pagamentos.

Neste contexto, e especificamente para o setor cultural, o presente artigo visa esclarecer os principais aspectos acerca dos repasses de recursos pelo Governo do Estado, desde a sua obtenção por parte dos proponentes até a fiscalização do poder público sobre a prestação de contas apresentada, a partir do que se entende como os principais questionamentos e suas respostas, de forma a contribuir para o conhecimento do assunto por parte dos valorosos catarinenses que reconhecidamente enfrentam todas as dificuldades de se viver e praticar a cultura em nosso País.

Com este trabalho que compõe a realização de Ciclo de 2014, o TCE busca orientar todos aqueles que atuam no setor, de forma que possam plenamente desenvolver o seu trabalho e prestar contas do dinheiro público recebido.

1 É POSSÍVEL VINCULAR PARTE DAS RECEITAS PARA CONSTITUIR FUNDO DE APOIO À CULTURA?

Sim. De acordo com o § 6.º do art. 215 da Constituição Federal (EC n.º 42, de 19/12/2003) (BRASIL, 2003), “É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I — despesas com pessoal e encargos sociais;
- II — serviço da dívida;
- III — qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Assim, os recursos destinados ao fundo não poderão constituir fonte para pagamento de despesas de custeio do ente, ou serem desviados da aplicação em cultura, por qualquer meio.

2 COMO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL TRATA DA GARANTIA DE ACESSO AOS MEIOS CULTURAIS?

A partir da Emenda n.º 71/12 (BRASIL, 2012), foi atribuído *status* constitucional ao Sistema Nacional de Cultura. Trata-se de um sistema organizado em regime de colaboração entre os entes federados e a sociedade, de forma descentralizada e participativa, tendo, entre outros, o objetivo de promover o pleno exercício dos direitos culturais.

De acordo com o § 1.º do art. 216-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I — diversidade das expressões culturais;
- II — universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III — fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV — cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V — integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI — complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII — transversalidade das políticas culturais;
- VIII — autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX — transparência e compartilhamento das informações;
- X — democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

- XI — descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII — ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

O Sistema foi estruturado de modo a garantir a participação dos entes federados (União, Estados e Municípios); a participação das entidades representativas; o planejamento das atividades e a coleta de informações e indicadores culturais, nos termos do § 2.º do art. 216-A da Constituição Federal.

3 O QUE ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL SOBRE A CULTURA?

A Constituição Estadual dispõe, em seu art. 173 (Seção III do Capítulo III), as normas gerais sobre a cultura em Santa Catarina, garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e catarinense.

Determina ainda que a política cultural deverá ser definida com ampla participação popular e baseada nos seguintes princípios (incisos I a X):

- incentivo e valorização de todas as formas de expressão cultural;
- integração com as políticas de comunicação, ecológica, educacional e de lazer;
- proteção das obras, objetos, documentos, monumentos naturais e outros bens de valor histórico, artístico, científico e cultural;
- criação de espaços e equipamentos públicos e privados, destinados a manifestações artístico-culturais;
- preservação da identidade e da memória catarinense;
- concessão de apoio administrativo, técnico e financeiro às entidades culturais estaduais, municipais e privadas, em especial à Academia Catarinense de Letras, à Academia Catarinense de Letras e Artes, ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, à Orquestra Sinfônica de Santa Catarina, à Associação Cultural Cinemateca Catarinense e à Federação Catarinense de Teatro;" (EC n.º 65, de 19/06/2013);
- concessão de incentivos, nos termos da lei, para a produção e difusão de bens e valores culturais, como forma de garantir a preservação das tradições e costumes das etnias formadoras da sociedade catarinense;
- integração das ações governamentais no âmbito da educação, cultura e esporte;
- abertura dos equipamentos públicos para as atividades culturais;
- criação de espaços públicos equipados para a formação e difusão das expressões artístico-culturais.

Merece destaque a inovação introduzida pela Emenda Constitucional n.º 65, de 19/06/2013 (SANTA CATARINA, 2013a), que alterando a redação do inciso VI do art. 173 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Tal dispositivo, apesar de não se tratar propriamente de um princípio, atribui tratamento especial para algumas entidades culturais.

4 QUAL A PRINCIPAL FONTE ESTADUAL DE RECURSOS PARA A CULTURA?

É o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e a Esporte (SEITEC). Criado pela Lei n.º 13.336/05 (SANTA CATARINA, 2005) e alterado pela n.º 16.301/13 (SANTA CATARINA, 2013b), e regulamentado pelo Decreto n.º 1.309 de 13 de dezembro de 2012 (SANTA CATARINA, 2012a), o SEITEC financia projetos voltados às referidas áreas, de acordo com o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado (PDIL).

É composto pelos fundos estaduais de incentivo ao turismo (FUNTURISMO), ao esporte (FUNDESORTE) e à cultura (FUNCULTURAL), e gerido pela Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esportes (SOL), que exerce a administração orçamentária, financeira e contábil de cada um dos fundos.

4.1 COMO FUNCIONA O SEITEC?

Através do sistema, o Estado repassa recursos para o desenvolvimento de projetos aprovados e voltados à infraestrutura necessária às práticas de turismo, cultura e esportes, além de outros projetos.

4.2 QUEM PODE APRESENTAR PROJETOS?

Pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, bem como órgãos públicos de turismo, cultura e esporte pertencentes à administração estadual e municipal.

Também podem propor projetos pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, desde que não seja como proponente principal e que participem com recursos não incentivados no orçamento do projeto.

4.3 O QUE É O FUNCULTURAL?

É o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura, que compõe o SEITEC, juntamente com os fundos de turismo e de esportes.

Dos recursos do FUNCULTURAL, após deduções, no mínimo, sessenta por cento devem ser destinados a apoiar projetos apresentados por agentes que se caracterizem como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

4.4 COMO DEVEM SER APLICADOS OS RECURSOS DO FUNCULTURAL?

Por imposição da Lei n.º 13.336/05 (SANTA CATARINA, 2005) (art. 4, § 3.º) e do Decreto n.º 1.309/12 (art. 27) (SANTA CATARINA, 2012a), a aplicação dos recursos do FUNCULTURAL deve se dar prioritariamente por meio de editais de apoio à cultura, sempre ouvido o Conselho Estadual de Cultura.

Assim, são os editais os instrumentos principais de aprovação de projetos para distribuição dos recursos do fundo, e não as propostas apresentadas pelos proponentes legitimados.

Significa dizer que o Estado, por meio de políticas públicas definidas com participação das entidades representativas do setor, especialmente o Conselho Estadual de Cultura, é que deve definir onde serão alocados os recursos.

4.5 O QUE É O COMITÊ GESTOR?

É um órgão executivo, subordinado à SOL, que exerce a administração superior de cada um dos três fundos (FUNCULTURAL, FUNTURISMO, FUNDESPORTE). Portanto, cada fundo tem o seu comitê, que é formado por três membros. Um deles, que o preside, é o Secretário de Estado de Turismo, Cultura e Esportes ou seu substituto legal; o outro é o dirigente máximo da entidade responsável pela área afim no âmbito do Poder Executivo estadual, portanto, da Fundação Catarinense de Cultura no comitê gestor do FUNCULTURAL; da Fundação Catarinense de Desporto no comitê gestor do FUNDESPORTE e da Santa Catarina Turismo S/A no comitê gestor do FUNTURISMO.

E o terceiro representante de cada comitê será um representante da sociedade civil organizada ou seu suplente, membro do respectivo conselho estadual, escolhido por seus pares para um mandato de dois anos com direito a uma recondução.

Entre outras funções, o comitê, de forma articulada com as diretorias de Políticas Integradas do Lazer (DIPI) e do SEITEC, coordena a formulação das políticas e diretrizes gerais que

orientarão a aplicação dos recursos dos fundos; propõe editais para as respectivas áreas e os aprova, quando houver; e aprova projetos em caráter definitivo;

As decisões dos comitês gestores devem ser fundamentadas com base na conveniência, na oportunidade e a relevância do projeto, bem como nas análises técnicas e nos pareceres dos conselhos acerca do respectivo projeto.

4.6 QUAL O PAPEL DOS CONSELHOS NO ÂMBITO DO SEITEC?

Aos conselhos estaduais de cultura, de turismo e de esportes compete emitir parecer sobre os projetos a serem encaminhados aos comitês gestores, em conformidade com as prioridades das políticas públicas governamentais.

A análise dos conselhos deve atentar, principalmente, ao mérito, à finalidade pública, à necessidade de realização do projeto na região, às credenciais do proponente e a exequibilidade de execução dos prazos propostos.

4.7 O QUE É O MÓDULO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO SIGEF?

O Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado (SIGEF) é o sistema informatizado que controla toda a execução orçamentária e financeira, bem como os registros contábeis do Estado, incluindo todos os poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

O módulo de transferências do SIGEF, como o próprio nome diz é um dos módulos do sistema integrado, pelo qual são realizados todos os atos relativos ao cadastramento dos proponentes, a seleção das propostas, a execução do objeto proposto e o seu acompanhamento por parte do Estado, bem como é apresentada a respectiva prestação de contas. Deste modo, o Estado acompanha todo o andamento desde a apresentação do projeto e pode dar transparência à sociedade de todas essas etapas.

4.8 QUAIS PROCEDIMENTOS DEVEM SER ADOTADOS PARA OBTENÇÃO DE RECURSOS?

O primeiro procedimento consiste no cadastramento junto ao SIGEF. A seguir deve haver manifestação de seu interesse na obtenção de recursos, mediante inclusão de proposta de trabalho em um dos programas abertos no SIGEF.

No cadastro, o proponente deve inserir todas as informações no sistema e entregar os documentos exigidos pelo Decreto n.º 1.309/12 — arts. 30 a 35 (SANTA CATARINA, 2012a). Os documentos devem ser entregues na SDR de abrangência do município em que o proponente estiver sediado. A análise e aprovação do cadastro são de competência da respectiva SDR.

Devidamente cadastrado, o proponente poderá apresentar proposta de trabalho, conforme informações e documentos exigidos 36 a 40 do Decreto n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a). Além das informações inseridas no sistema, os documentos exigidos devem ser entregues na SDR de abrangência do município em que o proponente estiver sediado.

4.9 QUAIS ELEMENTOS ESSENCIAIS DEVEM COMPOR A PROPOSTA?

A proposta de trabalho a ser apresentada por meio do Sistema SIGEF deve conter plano de trabalho com todos seus elementos (título do projeto, finalidade e justificativa; orçamento detalhado, cronograma de execução e de desembolso, entre outros). Posteriormente a documentação exigida pelo art. 40 do Decreto n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a) deve ser apresentada à SDR de abrangência do seu município sede, de acordo com o objeto da proposta.

Entre a documentação necessária destacam-se:

- plano de distribuição dos produtos resultantes da execução do contrato, se for o caso (inciso IV);
- estimativa de borderô de evento nos casos em que houver cobrança de ingresso (inciso V);
- edital elaborado pelo proponente definindo as regras de julgamento e os valores para aprovação prévia do contratante, no caso de despesas com premiações (inciso VIII); e
- orçamento prévio, no caso de aquisição de bens e prestação de serviços (inciso IX);

No caso em que o objeto contemple a execução de obra, diversos documentos complementares deverão ser apresentados, conforme determinam o inciso X e suas alíneas e os §§ 1.º e 5.º, todo do art. 40, de modo a demonstrar a pertinência dos custos, as garantias da execução e o atendimento à legislação ambiental e de segurança do trabalho, bem como à acessibilidade para pessoas com necessidades especiais ou com mobilidade reduzida.

Além disso, por imposição do art. 20 da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012b), o proponente deverá demonstrar que possui capacidade técnica e operacional para executar o objeto proposto por seus próprios meios, já que este é um dos requisitos para aprovação da proposta.

4.10 QUAIS AS CONDIÇÕES EXIGIDAS PARA A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO?

Além das informações e documentos exigidos no cadastro, o decreto regulamentador estabelece uma série de comprovações por parte do proponente, entre elas a sua situação regular em relação à prestação de contas de outros recursos anteriormente recebidos; aos tributos e demais débitos administrados pela fazenda estadual; ao FGTS e ao INSS.

Ainda, a pessoa física, ou, no caso de entidade privada sem fins lucrativos, todos os seus dirigentes deverão comprovar estarem regulares perante o Tribunal de Contas do Estado.

A situação do proponente pode ser consultada a qualquer tempo no *site* da Secretaria de Estado da Fazenda, na internet, no seguinte endereço: <http://sistemas2.sc.gov.br/sef/DART>.

4.11 O QUE SE ENTENDE POR AUTORREMUNERAÇÃO?

Autorremuneração pode ser definida como todo pagamento realizado, com recursos do projeto, ao próprio proponente pessoa física ou aos representantes legais da pessoa jurídica (entidade), ou a empresas de que tais pessoas sejam controladoras, direta ou indiretamente.

Nos termos do § 1.º do art. 65 do Decreto n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a):

Entende-se como autorremuneração qualquer forma de obtenção de vantagem advinda da aplicação dos recursos, principalmente nos casos de contratação do próprio proponente e dos dirigentes da entidade ou de empresa da qual façam parte do quadro societário.

4.12 A AUTORREMUNERAÇÃO COM RECURSOS DO PROJETO É POSSÍVEL?

Em regra não. No caso dos projetos financiados com recursos do SEITEC, o art. 65 do Decreto n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a) veda a autorremuneração do proponente do projeto, exceto nos casos em que especificam seus incisos I a III, sendo os valores não cumulativos, conforme estabelece o § 3.º. É possível a autorremuneração, portanto:

- nos casos previstos em editais;
- nos casos de prestação de serviços relativos à gestão de projeto pelo proponente pessoa física do FUNCULTURAL no percentual de até 5% (cinco por cento) do valor a ser repassado pelo contratante, limitado ao teto de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais); e

- nos casos de serviços técnicos de notória especialização, enumerados no art. 13 da Lei (federal) n.º 8.666, de 1993, e para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que reconhecido pela crítica especializada ou pela opinião pública e limitado ao desempenho de duas funções.

A autorremuneração prevista nos incisos do *caput* deste artigo não poderá ser cumulativa. Isso significa que não há hipótese do proponente ser remunerado por mais de uma das formas em cada projeto.

Por gestão de projeto são compreendidas as ações relacionadas à elaboração do projeto, a coordenação geral, a produção executiva e a prestação de contas.

4.13 A QUEM DEVEM SER PRESTADAS AS CONTAS?

Em qualquer hipótese, a prestação de contas deve ser apresentada ao concedente.

Portanto, quem receber recursos do SEITEC deverá prestar contas ao órgão do Governo do Estado que repassou os recursos. Este órgão será também responsável pela análise da prestação de contas por seus controles internos, e, caso conclua que pela existência de irregularidades que configurem prejuízo ao erário de valor superior ao estabelecido pelo Tribunal de Contas, encaminhará para o julgamento deste.

A qualquer momento, todo o processo, desde a solicitação dos recursos até a prestação de contas, bem como as análises internas deste, estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

4.14 QUAIS NORMAS DEVEM SER OBSERVADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DO SEITEC?

Nas prestações de contas de recursos do SEITEC, além dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade, devem ser observadas as normas dispostas no Decreto n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a) e na Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012b).

É bom lembrar que, por imposição do § 1.º, do art. 144, da Lei Complementar n.º 381/07 (SANTA CATARINA, 2007), “quem quer que utilize dinheiro público terá de comprovar o seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Portanto, é responsabilidade do proponente aplicar os recursos com estrita observância das normas legais e regulamentares, bem como, juntar à prestação de contas todos os documentos e informações necessárias à comprovação da correta aplicação dos recursos.

Merecem especial atenção os arts. 62 e 65; 78 e 79; 84 a 87 e 97 a 102, todos do Decreto Estadual n.º 1.309/12 (SANTA CATARINA, 2012a). Também devem ser observados os arts. 27 a 29; 30 a 37 e 43, todos da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012b).

4.15 QUAIS OS PRINCIPAIS ASPECTOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS?

A prestação de contas é o instrumento que o proponente dispõe para demonstrar que bem geriu os recursos públicos que lhes foram confiados para realização de um projeto.

De maneira geral, pode-se dizer que devem ficar claramente demonstradas na prestação de contas:

- A realização do projeto, por meio de fotos, vídeos, material gráfico, publicações, etc;
- O cumprimento do plano de trabalho nos exatos termos definidos;
- O cumprimento dos princípios constitucionais, especialmente os da impessoalidade, da moralidade e da economicidade nas aquisições e contratações;
- A correspondência da movimentação financeira com os documentos de despesa apresentados (pagamentos individualizados por credor);
- A aplicação da contrapartida, quando houver.

4.16 ONDE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE A PROPOSIÇÃO DE PROJETOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS?

Informações pormenorizadas acerca do funcionamento do sistema de transferências do SIGEF (cadastramento, proposição de projetos, aplicação dos recursos e prestação de contas), podem ser obtidas no sítio da Secretaria de Estado da Fazenda na internet <http://www.sef.sc.gov.br/sctransferencias>. Neste endereço constam vídeos, manuais e orientações diversas aos proponentes e aos concedentes.

Já no sítio da Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte, <http://www.sol.sc.gov.br/>, pode ser acessada a legislação e informações sobre os programas abertos para receber propostas, bem como sobre a proposição de projetos, a aplicação dos recursos e a prestação de contas.

CONCLUSÃO

Todos os tópicos aqui tratados trazem informações importantes sobre a captação de recursos para projetos na área cultural e a respectiva prestação de contas. Obviamente que os regramentos não se esgotam no que foi abordado.

É de fundamental importância sublinhar que o recebedor do apoio estatal deve estar sempre consciente de que aquele dinheiro é público, pelo qual se deve de todas as formas, comprovar a sua boa e regular aplicação, com a efetiva execução do projeto conforme aprovado pelo Estado, de acordo com as leis, regulamentos e, principalmente, os princípios que regem a administração pública.

O objetivo do Tribunal de Contas com essa orientação é colaborar com todos aqueles que desenvolvem a árdua tarefa de desenvolver a cultura, construindo as bases para uns dos mais ricos e importantes valores de uma sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Emenda Constitucional n.º 71, de 29 de dezembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Lei n.º 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: 8 maio 2014.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Decreto n.º 1.309, de 13 de dezembro de 2012a.** Regulamenta a Lei n.º 13.336, de 8 de março de 2005, e disciplina a celebração de instrumento legal pelo Estado que tenha como objeto o financiamento de programas e projetos culturais, turísticos e esportivos, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC). Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 8 maio.2014.

_____. **Emenda Constitucional n.º 65, de 29 de junho de 2013.** Modifica o Inciso VI do art. 173 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/index.php?pagina=3&critério=>>>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 381, de 7 de maio de 2007.** Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<https://www.google.com/search?hl=en&q=lei+complementar+Estadual+n%C2%BA+381+de+2007>>. Acesso em: 8 maio.2014.

_____. **Lei n.º 13.336, de 8 de março de 2005.** Institui o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO), e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE), no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC), e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em 8 maio.2014.

_____. **Lei n.º 16.301, de 20 de dezembro de 2013a.** Altera a Lei n.º 13.336, de 2005, que institui o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO), e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE), no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC), e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n.º TC-14/2012b.** Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_14-2012_consolidada.pdf>. Acesso em: 8 maio 2014.

ATOS DE PESSOAL RELACIONADOS AOS PROGRAMAS FEDERAIS: ESF, PACS E PACE

Ana Paula Machado da Costa

Auditora Fiscal de Controle Externo e especialista em Auditoria Pública e Direito Previdenciário

RESUMO

Trata o presente estudo de atos de pessoal relacionados aos programas federais da saúde da família (ESF), agentes comunitários de saúde (PACS) e agentes de combate às endemias (PACE). Objetiva-se demonstrar a importância dessas estratégias de saúde no âmbito das administrações públicas municipais, com enfoque nas questões relacionadas aos atos de pessoal. Abordam-se, assim, as formas de ingresso no serviço público dos profissionais de saúde que atuam nesses programas, o regime jurídico a ser adotado pelo ente municipal para estabelecer as relações funcionais, e o regime previdenciário. Destacam-se, também, os requisitos específicos impostos por lei para o exercício da profissão dos agentes de saúde. Finaliza-se com breves considerações acerca da jornada de trabalho necessária para o desempenho das atividades públicas inerentes aos profissionais de saúde vinculados a estes programas de governo.

Palavras-chave: Programa saúde da família. Agente comunitário de saúde. Agente de combate a endemias. Regime jurídico. Regime previdenciário. Jornada de trabalho. Tribunal de Contas.

INTRODUÇÃO

A saúde é assunto de extrema relevância pública. Inserida no âmbito das políticas públicas governamentais, a saúde constitui direito fundamental de todo cidadão brasileiro, assegurado constitucionalmente, incumbindo ao Estado o dever de concretizar o seu pleno exercício mediante a adoção de ações e serviços de qualidade.

Nesse sentido, as ações e os serviços públicos de saúde representam atividades essenciais, típicas e permanentes, que devem ser promovidas e aprimoradas diuturnamente por meio da administração de cada esfera de governo.

No intuito de efetivamente proporcionar o acesso e a universalização do atendimento à saúde para a população, com serviços públicos de qualidade, o Ministério da Saúde criou, na década de 1990, os programas federais da saúde da família (ESF), agentes comunitários de saúde (PACS) e agentes de combate às endemias (PACE).

Referidos programas de governo evoluíram e se consolidaram no decorrer dos anos, assumindo atualmente o *status* de política nacional, com traços marcantes de verdadeira estratégia, visando à reorganização das práticas de atendimento básico de saúde, contribuindo, assim, sobremaneira, para o aprimoramento dos serviços públicos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nessa trajetória de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos programas federais, os entes municipais sempre desempenharam um papel fundamental, ao serem os responsáveis por aplicar, na prática, as normas e diretrizes dessa política pública, implantando, organizando, gerenciando e efetivamente executando, por meio de suas equipes de trabalho, as ações e os serviços básicos de saúde.

No intento de a administração pública municipal exercer tamanha responsabilidade, os gestores municipais, dentre as atividades e obrigações inerentes à implantação e operacionalização dos programas de saúde, devem formalizar inúmeros atos de pessoal relacionados aos profissionais que compõem as equipes de saúde. É precisamente a respeito da área de atos de pessoal relacionados aos agentes públicos de saúde que reside o escopo do presente estudo.

Inicialmente, demonstram-se, em linhas gerais, em que consistem esses programas governamentais e quais profissionais de saúde os integram. A seguir, enfatizam-se as formas de ingresso no serviço público dos profissionais que atuam nesses programas, o regime jurídico a que estão submetidos, bem como o regime previdenciário desses servidores. Na sequência, abordam-se os requisitos específicos exigidos em lei para o exercício da profissão dos agentes de saúde.

E, por fim, faz-se referência sobre a carga horária de trabalho necessária para o desempenho das atividades públicas inerentes aos profissionais de saúde vinculados a esses programas de governo.

1 EM QUE CONSISTEM OS PROGRAMAS FEDERAIS: ESF, PACS E PACE?

A primeira indagação que se faz no presente texto diz respeito à própria natureza conceitual dos programas federais da estratégia da saúde da família (ESF), agentes comunitários de saúde (PACS) e agentes de combate às endemias (PACE).

É fundamental expor a sua definição para melhor compreensão da importância e abrangência dessas estratégias de governo no âmbito da área da saúde pública municipal. Com este desiderato, reproduz-se, inicialmente, o conceito relativo à estratégia da saúde da família (ESF), apresentado por Figueredo (2003, p. 55):

A saúde da família é uma das principais estratégias, propostas pelo Ministério da Saúde do Brasil, para reorientar o modelo assistencial do Sistema Único de Saúde, a partir da atenção básica. Ela procura reorganizar os serviços e reorientar as práticas profissionais na lógica da promoção da saúde, prevenção de doenças e reabilitação, enfim, da promoção da qualidade de vida da população, constituindo-se em uma proposta com dimensões técnica, política e administrativas inovadoras. Ela pressupõe o princípio da Vigilância à Saúde, a inter e multidisciplinaridade e a integralidade do cuidado sobre a população que reside na área de abrangência de suas unidades de saúde.

Como se pode observar a estratégia da família (ESF) possui como meta reorganizar as práticas de atenção básica de saúde, outrora praticadas pelos governos, substituindo o modelo tradicional de atendimento, até então focado na cura de doenças e nos hospitais, para implantar um processo de trabalho contínuo centrado na prevenção das moléstias, na promoção da saúde, na qualidade de vida da população, levando efetivamente a saúde, por meio das ações de suas equipes multiprofissionais, para mais perto da família e de sua comunidade.

A estratégia da saúde da família foi idealizada em 1994, por meio do Ministério da Saúde, como um programa de governo, evoluindo atualmente para o *status* de política nacional de atenção básica, cujas diretrizes e normas encontram-se consolidadas na Portaria n.º 2.488/11¹ (BRASIL, 2011).

Inserido nesse mesmo contexto da política nacional de atenção básica, encontra-se o programa de agentes comunitários de saúde (PACS), iniciado em 1990, hoje compreendido como estratégia transitória para a saúde da família, nos termos exatos da referida Portaria n.º 2.488/11 (BRASIL, 2011):

¹ Portaria n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011), aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da atenção básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

É prevista a implantação da Estratégia de Agentes Comunitários de Saúde nas Unidades Básicas de Saúde como uma possibilidade para a reorganização inicial da atenção básica, com vistas à implantação gradual da Estratégia Saúde da Família ou como forma de agregar os agentes comunitários a outras maneiras de organização da atenção básica.

O programa de agentes comunitários da saúde surgiu da necessidade de se combater os altos índices de mortalidade infantil e materna ocorridos à época na região Nordeste do Brasil. Para tanto, foram desenvolvidas ações de prevenção e promoção da saúde, as quais têm se perpetuado e aprimorado ao longo dos anos por todos os estados brasileiros, cuja participação ativa das famílias, em conjunto com a atuação dos profissionais, objetiva, gradativamente, a melhoria da assistência à saúde das comunidades locais.

Nessa seara, segue orientação do Ministério da Saúde (BRASIL, 2001):

O programa foi inspirado em experiências de prevenção de doenças por meio de informações e de orientações sobre cuidados de saúde. Sua meta se consubstancia na contribuição para a reorganização dos serviços municipais de saúde e na integração das ações entre os diversos profissionais, com vistas à ligação efetiva entre a comunidade e as unidades de saúde. O desenvolvimento das principais ações deste programa se dá por meio dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), pessoas escolhidas dentro da própria comunidade para atuarem junto à população.

O programa de agentes de combate às endemias (PACE), por sua vez, destina-se a realizar atividades de vigilância, prevenção e controle de moléstias, bem como a promoção da saúde. A lógica do referido programa segue a mesma diretriz proposta pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às demais estratégias de saúde antes mencionadas, buscando sempre valorizar a participação da família e comunidade na prevenção das doenças e epidemias.

Com o desígnio de fortalecer a inclusão das ações de vigilância na política da atenção básica, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n.º 1.007/10² (BRASIL, 2010) (posteriormente alterada pela Portaria n.º 1.635/12³) (BRASIL, 2012b), dando início, assim, ao processo de incorporação gradativa dos agentes de combate às endemias nas equipes de saúde da família. Cabe ressaltar que a adesão a esta regra de inclusão dos agentes de endemias, junto às equipes de saúde da família, é facultativa, ficando a cargo da deliberação do gestor municipal.

² Portaria n.º 1.007, de 4 de maio de 2010 (BRASIL, 2010), define critérios para regulamentar a incorporação do Agente de Combate às Endemias (ACE), ou dos agentes que desempenham essas atividades, mas com outras denominações, na atenção primária à saúde para fortalecer as ações de vigilância em saúde junto às equipes de Saúde da Família.

³ Portaria n.º 1.635, de 26 de julho de 2012, altera a Portaria n.º 1.007, de 4 de maio de 2010 (BRASIL, 2010).

2 QUAIS PROFISSIONAIS DA SAÚDE INTEGRAM OS PROGRAMAS FEDERAIS: ESF, PACS E PACE?

A estratégia da saúde da família é formada por equipes multiprofissionais compostas, no mínimo, por um médico, um enfermeiro, um técnico de enfermagem e de quatro a seis agentes comunitários de saúde. Outros agentes de saúde podem vir a integrar essas equipes de trabalho, em razão das necessidades e possibilidades locais, tais como: cirurgiões-dentistas, técnicos em saúde bucal, assistentes sociais, psicólogos, e agentes de combate às endemias.

O programa de agentes comunitários de saúde, como o próprio nome indica, é formado por agentes comunitários, os quais devem residir na localidade em que atuam, contendo, ainda, um enfermeiro, na função de instrutor supervisor. Há que se observar a existência compulsória de um enfermeiro para a proporção de, no máximo, doze agentes de saúde e, no mínimo, quatro, perfazendo, desse modo, uma equipe de agentes comunitários de saúde.

Quanto ao programa de combate às endemias diversas são as nomenclaturas utilizadas pelos municípios para definirem os profissionais que o integram, como, por exemplo: agentes de controle de endemias e de vigilância ambiental.

3 QUAL A FORMA DE INGRESSO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NESSES PROGRAMAS DE SAÚDE?

Como se sabe, a regra geral para a investidura de pessoal em cargo ou emprego público é a submissão prévia ao procedimento do concurso público. A imposição da realização deste tipo de certame, que se concretiza por meio de provas ou de provas e títulos, encontra-se prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Com esteio na referida norma constitucional, e diante da consolidação da perenidade do programa de saúde da família, atualmente importante estratégia governamental, os profissionais integrantes da estratégia da saúde da família (ESF) devem se submeter à regra geral do concurso público.

Todavia, para os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias a regra acima encontra a sua excepcionalidade, eis que a própria Constituição Federal estabeleceu mandamento específico, quanto ao ingresso na administração pública, para estas categorias profissionais. Segundo prescreve o art. 198, §§ 4.º e 5.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), acrescentado por força da Emenda Constitucional n.º 51/06 (posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n.º 63/10), a forma de recrutamento desses agentes de saúde, a partir da data de

14/02/2006 (promulgação da EC n.º 51/06), ocorre por meio de processo seletivo público, senão vejamos o conteúdo do preceito normativo:

Art. 198. [...]

§ 4.º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5.º Lei (federal) disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da Lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

A regulamentação prevista no § 5.º efetivou-se por meio da Lei n.º 11.350/06 (BRASIL, 2006), a qual disciplinou, no seu art. 9.º, o seguinte regramento:

Há que se observar, portanto, conforme dicção da lei, algumas situações específicas com relação aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias que já se encontravam exercendo essas profissões quando da promulgação da Emenda Constitucional n.º 51/06 (repetiu-se, antes da data de 14/02/2006), independente da natureza do vínculo a que estavam submetidos, ficando estes dispensados da realização do processo seletivo público, desde que submetidos a anterior seleção pública formalizada por órgão da administração direta ou indireta dos entes federados, ou outras instituições, mediante supervisão e autorização da administração direta.

Por conseguinte, para o fim de concretizar a regularização do vínculo desses agentes contratados antes da Emenda Constitucional n.º 51/06, haverá a necessidade da certificação da existência de anterior seleção pública por meio de comissão formada no âmbito do ente federado, específica para este fim, a qual deve conferir se a seleção foi realizada com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, preconizados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Para tanto, é imprescindível que o vínculo desses agentes tenha sido mantido com o ente público até a data da aludida certificação.

É justamente nesse sentido a orientação contida no Prejulgado n.º 1867/07 (SANTA CATARINA, 2007b), deste Tribunal de Contas, relativo ao processo de consulta n.º CON 05/00173222 (SANTA CATARINA, 2007a):

[...]

3. Para a admissão dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) devem ser atendidas as disposições da Emenda Constitucional n.º 51, de 14 de fevereiro de 2006, e da Lei (federal) n.º 11.350, de 5 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006), e, no que couber, o estabelecido no item 2, observado que:

I — efetiva-se através de prévia aprovação em processo seletivo público;

II — ficam dispensados da realização do processo seletivo público os Agentes Comunitários de Saúde que se encontravam em atividade na data da promulgação da EC n.º 51 (14/02/2006), desde que tenham sido contratados mediante anterior seleção pública realizada por órgão da administração direta ou indireta do Estado, Distrito Federal ou do Município, ou se por outras instituições, mediante supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação (União, Estado, DF ou Município, art. 2.º, parágrafo único, da EC n.º 51);

III — o enquadramento de situação concreta no art. 2.º, parágrafo único, da EC n.º 51, de 2006 (realização de anterior processo seletivo público), é condicionado à certificação por órgão ou ente da administração direta dos Estados, DF ou dos Municípios, sobre a existência de anterior processo de seleção pública;

IV — é vedada a admissão e/ou prestação de serviços por Agentes Comunitários de Saúde que não tenham sido submetidos previamente a processo seletivo público, observado o art. 17 da Lei n.º 11.350, de 2006, que prevê a possibilidade de permanência dos Agentes Comunitários de Saúde em exercício na data da publicação da Lei (06/10/2006), até a conclusão de processo seletivo público pelo ente federativo (Estado, DF ou Município).

4. A lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo deve estabelecer a forma e condições de realização do concurso público para os profissionais da saúde (médico, enfermeira, técnico ou auxiliar de enfermagem, entre outros), e do processo seletivo público para os Agentes Comunitários de Saúde, definindo os meios e veículos de divulgação a serem utilizados para a ampla publicidade dos editais/avisos de convocação dos interessados e todos os atos subsequentes.

Consoante se depreende, a orientação acima se destina expressamente aos agentes comunitários de saúde, entretanto, cabe ressaltar que as mesmas regras se aplicam aos agentes de combate às endemias.

4 EM QUE CONSISTE O PROCESSO SELETIVO PÚBLICO?

Para responder ao presente questionamento, utiliza-se da lição de Bandeira de Mello (2009, p. 280), *in verbis*:

Registre-se que a Emenda Constitucional n.º 51, de 14/02/2006, incluiu um § 5.º no art. 198 (regulamentado pela Lei n.º 11.350, de 05/10/2006), por força do qual ficou prevista a admissão de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate a endemias mediante processo seletivo público. Ninguém sabe exatamente o que seja processo seletivo público. Esta expressão surgiu para designar, no passado, o concurso efetuado para admissão a empregos (logo é, quando se tratava de cargos a serem providos). Hoje, como se viu, a Constituição exige concurso público tanto para cargos quanto para empregos. Tais procedimentos

eram mais céleres, menos burocratizados que o costumeiro nos concursos públicos, mas é impossível precisar com rigor quais as diferenças, em relação a eles, suscetíveis de serem aceitas sem burla ao princípio da impessoalidade. Assim, quando a Emenda n.º 51 — tecnicamente lastimável — fala em ‘processo seletivo público’, ter-se-á de entender que não poderia revogar a igualdade de todos perante a lei (cláusula pétreia, por se alojar entre os direitos e garantias individuais conforme o art. 60, § 4.º, IV, da CF) e a fortiori, perante as possibilidades de ingresso no serviço público. Logo, o tal processo seletivo terá de apresentar características similares às de um concurso público, podendo apenas simplificá-lo naquilo que não interfira com a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de aferirem a lisura do certame. Será obrigatório ainda que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego.

Ressalta-se que o processo seletivo público, da mesma forma que o concurso público, deve ser formalizado por meio de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade das atribuições e requisitos específicos mínimos exigidos por meio da Lei (federal) n.º 11.350/06 (BRASIL, 2006) para o exercício da profissão dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.

5 É PERMITIDA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Em razão da consolidação do caráter permanente dos serviços públicos de saúde desenvolvidos por meio da atual política nacional de atenção básica, a qual elevou os programas de governo, objeto do presente estudo, para o patamar de verdadeiras estratégias de saúde, reafirma-se que as atribuições exercidas por estes agentes representam atividades essenciais, típicas e permanentes da administração pública.

Nesse cenário, regra geral, resta vedada a contratação temporária desses profissionais da saúde no âmbito da administração pública, com fulcro no comando do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Porém, a contratação temporária poderá ser realizada somente em determinadas circunstâncias, tais como: para substituição temporária de agentes do quadro permanente de pessoal, por exemplo, decorrentes de licenças e afastamentos legais; na fase inicial de implantação do programa no município, desde que fundada em lei local, não sendo recomendável que ultrapasse o prazo de 02 (dois) anos; na hipótese de surtos endêmicos e caso fortuito, ou força maior.

Sob essa concepção, segue o entendimento firmado por esta Corte de Contas, no Prejulgado n.º 1867 (SANTA CATARINA, 2007b) referente aos autos de n.º CON-05/00173222 (SANTA CATARINA, 2007a):

- [...] 8. Para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular do emprego, durante o prazo do afastamento; em face ao acréscimo de serviços, pelo prazo necessário para adotar providências para adequar-se às disposições da EC n.º 51, de 2006, e da Lei (federal) n.º 11.350, de 2006; até a criação de novos ou outros empregos públicos; e/ou adoção das providências administrativas para implementar os Programas PSF e PACS; poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal), mediante o atendimento, entre outros, dos seguintes requisitos:
- I — autorização para contratação através de lei municipal específica;
 - II — fixação das funções que podem ser objeto de contratação, com limitação de vagas;
 - III — hipóteses em que a contratação poderá ser efetivada;
 - IV — fixação da remuneração;
 - V — regime jurídico do contrato (especial)⁴;
 - VI — definição do prazo máximo de contratação e a possibilidade de prorrogação ou não;
 - VII — carga horária de trabalho;
 - VIII — vinculação dos contratados ao Regime Geral de Previdência Social (INSS);
 - IX — condições para contratação;
 - X — forma e condições de realização de processo de seleção pública, previamente à contratação.

Com a finalidade de arrematar este item, corroborando o acima exposto, transcreve-se a regra disposta na Lei (federal) n.º 11.350/06 (BRASIL, 2006), especificada no art. 16, a qual veda, via de regra, a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias:

Art. 16. Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável.

⁴ Item 8, V, reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 18/07/2007, mediante Decisão n.º 2.197/07, exarada no processo CON-07/00225773. Redação inicial do item reformado: “V — regime jurídico do contrato (CLT ou administrativo)”.

6 QUAIS SÃO OS REQUISITOS ESPECÍFICOS IMPOSTOS POR LEI PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS?

Todos os agentes que integram os programas federais abordados no presente estudo devem possuir qualificação profissional adequada às práticas de saúde.

No que concerne aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, a Lei (federal) n.º 11.350/06 (BRASIL, 2006) explicitou quais são os requisitos mínimos necessários para o exercício dessas profissões:

Art. 6.º O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I — residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;

II — haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório, de formação inicial e continuada; e

III — haver concluído o ensino fundamental.

§ 1.º Não se aplica a exigência a que se refere o inciso III aos que, na data de publicação desta Lei, estejam exercendo atividades próprias de Agente Comunitário de Saúde. [...]

Art. 7.º O Agente de Combate às Endemias deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I — haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório, de formação inicial e continuada; e

II — haver concluído o ensino fundamental.

Parágrafo único. Não se aplica a exigência a que se refere o inciso II aos que, na data de publicação desta Lei, estejam exercendo atividades próprias de Agente de Combate às Endemias.

Depreende-se da leitura do § 6.º art. 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 51/06, a importância por parte da administração municipal de averiguar eventual descumprimento do agente comunitário de saúde com relação à regra da moradia, que deverá ser, obrigatoriamente, na área da comunidade em que atua o agente, sob pena deste perder o cargo/emprego público.

7 QUAL O REGIME JURÍDICO A SER ADOTADO PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL PARA REGER AS RELAÇÕES FUNCIONAIS DOS PROFISSIONAIS DA ESF, PACS E PACE?

O questionamento acima já foi objeto de discussão no XIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, promovido por este Tribunal de Contas, no exercício de 2011. Entretanto, imprescindível trazer à tona essa questão, face às constantes dúvidas suscitadas pelos jurisdicionados a esta Corte de Contas, bem como em razão da importância das implicações práticas que o regime jurídico acarreta na relação funcional dos profissionais que atuam nesses programas com o ente público.

Inicialmente, como ponto de partida, cabe ressaltar que a medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135-4, do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2007) permanece válida até hoje, produzindo seus efeitos desde a data de sua publicação, ocorrida em 14/08/2007. Por meio dessa medida judicial foi restabelecida a regra do regime jurídico único no âmbito das administrações públicas, prevista na redação original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (o qual havia sido alterado anteriormente por força do advento da Emenda Constitucional n.º 19/98) (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a partir da data de 14/08/2007, os entes federados estão obrigatoriamente sujeitos à adoção do regime jurídico único para reger as relações com os servidores que venham a integrar os quadros de pessoal das administrações públicas. No que tange às relações funcionais estabelecidas antes desse período, ficam resguardadas as situações até a decisão final de mérito a ser proferida nos autos da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nessa conjuntura, aduz-se que se o regime jurídico adotado pelo ente federado for o regime de cargo público, a partir da data da publicação da cautelar deferida na ADI n.º 2.135-4, os profissionais integrantes da estratégia da saúde da família (ESF) devem obrigatoriamente ser submetidos ao regime estatutário. Por outro lado, se o regime adotado como único pela administração pública for emprego público, o regime jurídico a ser imposto é o celetista (trabalhista — CLT⁵).

Para os profissionais da estratégia da saúde da família (ESF) que já possuíam vínculo jurídico com a administração pública, antes dessa data, permanece resguardado o regime funcional adotado à época, seja ele estatutário ou celetista.

Nesse diapasão, transcreve-se trecho do parecer COG n.º 404/10, que subsidiou o Prejulgado n.º 2137, referente ao processo n.º CON 10/00435935 (SANTA CATARINA, 2011), oriundo deste Tribunal de Contas:

⁵ Decreto-Lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943.

Desta forma, preservadas a validade e vigência das legislações locais que criaram empregos públicos para contratação dos profissionais que atuam na saúde da família, editadas até 13/08/2007, dia anterior à publicação da decisão da medida cautelar, poderá haver contratação para preenchimento dos empregos vagos, aberto ou não concurso para tal finalidade.

A partir do dia 14/08/2007, data da publicação da decisão da medida cautelar na ADIN 2135-4 do Supremo Tribunal Federal e enquanto perdurarem seus efeitos, fica vedado aos Municípios, que tenham adotado o regime estatutário para seus servidores, editarem leis locais criando empregos públicos, cabendo à municipalidade criar os cargos necessários para formação das equipes de Saúde da Família, mediante lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, que definirá a forma e condições para realização do concurso, ressalvada a situação dos agentes comunitários de saúde, que possuem regramento constitucional próprio (art. 198, § 5.º). Importante revelar, que o posicionamento ora adotado só se aplica enquanto mantida a eficácia da liminar exarada na ADIN 2135-4 do STF, devendo ser revisto caso o STF modifique seu posicionamento quando do exame do mérito.

Com relação aos profissionais integrantes dos programas agentes comunitários de saúde (PACS) e agentes de combate às endemias (PACE), convém destacar, de imediato, que a regra concernente ao regime jurídico desses profissionais encontra-se prevista no art. 198, § 5.º da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 51/06, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n.º 63/10, conforme segue:

Art. 198. [...]

§ 5.º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo a União, nos termos da Lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

A regulamentação prevista no citado § 5.º efetivou-se por meio da Lei n.º 11.350/06 (BRASIL, 2006), que estabeleceu no seu art. 8.º a seguinte regra:

Art. 8.º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), na forma do disposto no § 4.º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Face às normas acima expostas, observa-se que o regime jurídico dos agentes de saúde e agentes de endemias constitui exceção à regra geral do regime jurídico único, prevista no

art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na sua redação original, o qual, frisa-se, encontra-se vigente por força da medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.135-4 (BRASIL, 2007). Desse modo, conclui-se que a regra do regime jurídico para esses profissionais da saúde não foi atingida pelos efeitos da referida cautelar da ADI n.º 2.135-4 (BRASIL, 2007).

Confirmando o entendimento apresentado, segue manifestação deste Tribunal de Contas exposta no Prejulgado n.º 2064 (SANTA CATARINA, 2010b), referente aos autos de n.º CON-08/0153952 (SANTA CATARINA, 2010a):

A ADI n.º 2.135-4 (BRASIL, 2007) não afetou as contratações dos agentes comunitários de saúde, uma vez que a volta da regra do regime jurídico único estatutário estabelecida pelo texto original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal fica ressalvada pela norma do § 5.º do art. 198 da Constituição Federal, mantendo-se, no entanto, o entendimento desta Corte de Contas firmado no Prejulgado n.º 1867 (SANTA CATARINA, 2007b), no que tange à contratação dos referidos agentes.

Assim, considerando que os efeitos da citada medida cautelar não atingem o regime jurídico dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, e frente à legislação vigente, é permitido ao município adotar o regime trabalhista, previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, para reger esta relação funcional, salvo se a lei do município dispuser de forma diversa, pois neste caso de previsão específica deverá ser observada a legislação local.

8 QUAL DEVE SER O REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS PROFISSIONAIS VINCULADOS À ESF, PACS E PACE?

Para que se possa responder a presente indagação, mister verificar inicialmente qual o tipo de regime jurídico adotado pelo ente municipal para reger as relações funcionais entre os profissionais de saúde e a administração pública.

Adotando o ente federado o regime estatutário, também conhecido como institucional, para disciplinar a sua relação profissional com estes servidores, impende verificar se o município possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Em caso positivo, a vinculação previdenciária dos profissionais da saúde se dará sob as regras do regime próprio, com recolhimento das contribuições dos servidores ao instituto de previdência local. No caso de o município não possuir Regime Próprio de Previdência Social, a vinculação se formaliza diretamente com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pela autarquia previdenciária, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Por outro lado, se o regime jurídico adotado no âmbito da municipalidade for o regime de emprego público, também denominado trabalhista ou celetista, os profissionais da saúde estarão obrigatoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, por força da regra inserta no § 13 do art. 40 da Constituição Federal (na redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 20/98), sendo as suas contribuições vertidas diretamente a este sistema previdenciário.

9 QUAL É A JORNADA DE TRABALHO (CARGA HORÁRIA) DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE QUE ATUAM NOS PROGRAMAS FEDERAIS: ESF, PACS E PACE?

Em conformidade com as normas e diretrizes estipuladas pela política nacional de atenção básica de saúde, consagradas atualmente na Portaria n.º 2.488/11 (BRASIL, 2011), compete às secretarias municipais de saúde:

Assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõem as equipes de atenção básica, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no SCNES⁶ e a modalidade de atenção. (item 3.4-XVI do anexo A da Portaria n.º 2.488/11).

A referida norma estipula qual a jornada de trabalho mínima a ser cumprida pelos profissionais de saúde que integram a estratégia da saúde da família e dos agentes comunitários de saúde, senão vejamos:

São itens necessários à Estratégia Saúde da Família:

V — Carga horária de 40 horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de Saúde da Família, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 horas da carga horária para atividades na equipe de Saúde da Família, podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até oito horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em Saúde da Família, residência multiprofissional e/ou de Medicina de Família e de Comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial. (grifo no original).

A jornada de trabalho dos médicos generalistas ou especialistas em Saúde da Família constitui exceção à regra acima disposta, consoante é possível verificar da simples leitura do inciso, sendo-lhes aplicável uma carga horária semanal de 30 horas ou até mesmo 20 horas, dependendo das equivalências de incentivo federal referentes às equipes de saúde.

⁶ Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

Seguem os preceitos básicos destinados à carga horária dos profissionais médicos, nos exatos termos da citada norma:

Serão admitidas também, além da inserção integral (40 horas), as seguintes modalidades de inserção dos profissionais médicos generalistas ou especialistas em Saúde da Família ou médicos de Família e Comunidade nas equipes de Saúde da Família, com as respectivas equivalências de incentivo federal:

I — Dois médicos integrados a uma única equipe em uma mesma UBS, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas — equivalente a um médico com jornada de 40 horas semanais —, com repasse integral do incentivo financeiro referente a uma equipe de Saúde da Família;

II — Três médicos integrados a uma única equipe em uma mesma UBS, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas — equivalente a dois médicos com jornada de 40 horas, de duas equipes —, com repasse integral do incentivo financeiro referente a duas equipes de Saúde da Família;

III — Quatro médicos integrados a uma única equipe em uma mesma UBS, com carga horária semanal de 30 horas — equivalente a três médicos com jornada de 40 horas semanais, de três equipes —, com repasse integral do incentivo financeiro referente a três equipes de Saúde da Família;

IV — Dois médicos integrados a uma equipe, cumprindo individualmente jornada de 20 horas semanais e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, com repasse mensal equivalente a 85% do incentivo financeiro referente a uma equipe de Saúde da Família; e

V — um médico cumprindo jornada de 20 horas semanais e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, com repasse mensal equivalente a 60% do incentivo financeiro referente a uma equipe de Saúde da Família.

No que concerne aos profissionais integrantes da estratégia de agentes comunitários, a política nacional de atenção básica também assegurou como um dos itens necessários à sua implantação, a questão da estipulação mínima de carga horária para os seus componentes, da seguinte forma:

São itens necessários à implantação desta estratégia: [...]

III — o cumprimento da carga horária integral de 40 horas semanais por toda a equipe de agentes comunitários, composta por ACS e enfermeiro supervisor. (grifo no original)

Quanto aos agentes de combate às endemias, consoante prescreve a Portaria n.º 1.007/10 (BRASIL, 2010), que trata do processo de incorporação desses profissionais nas equipes de saúde da família, a carga horária de trabalho consiste igualmente em 40 horas semanais. Eis o teor do dispositivo legal que disciplina a matéria:

Art. 4.º Os ACE, de que trata esta Portaria, devem cumprir carga horária de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais.

Parágrafo único. Em substituição a um ACE com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais poderão ser registrados 2 (dois) que cumpram um mínimo de 20 (vinte) horas semanais cada um.

Oportuno aduzir, ainda, a necessidade de o município editar lei fixando a carga horária aos profissionais desses programas de saúde, em consonância com as regras dispostas nas Portarias acima mencionadas.

Cumpra ressaltar, por fim, a importância da adoção do controle de frequência dos profissionais que integram os referidos programas, por parte das administrações municipais, as quais devem implantar mecanismos eficientes e eficazes para averiguar o registro de ponto.

O efetivo cumprimento da jornada de trabalho imposta por lei local contribui, sobremaneira, para que a finalidade desses programas de saúde seja realmente alcançada, levando efetivamente a prestação das ações e serviços públicos de saúde aos seus destinatários.

Ademais, o controle de frequência se traduz em imprescindível meio de prova para apurar a liquidação da despesa quanto à remuneração paga aos servidores.

CONCLUSÃO

A saúde é direito de todos e dever do Estado, o qual deve garantir o seu pleno exercício por meio das ações e serviços públicos de saúde. No intuito de promover o acesso e a universalização do sistema de saúde à população, o poder público desenvolveu a política nacional de atenção básica, da qual os programas federais da estratégia da família (ESF), agentes comunitários (PACS) e agentes de combate às endemias (PACE) encontram-se inseridos.

Referidos programas de governo devem ser desenvolvidos por intermédio de ações conjuntas dos entes federados, sendo os municípios responsáveis por sua implantação e operacionalização, principalmente no que tange à seleção e contratação dos profissionais que compõem as equipes multiprofissionais de saúde.

O ingresso no serviço público dos profissionais que atuam na estratégia da saúde da família ocorre mediante a prévia aprovação em concurso público, enquanto os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias pressupõem aprovação por meio de processo seletivo público.

A relação jurídica estabelecida para regular a situação funcional dos agentes atrelados à estratégia da saúde da família deve acompanhar o regime jurídico adotado como único pelo ente federado, ou seja, estatutário ou celetista. No que concerne aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias esses se submetem, em regra, ao regime estabelecido na Consolidação das Leis do Trabalho, salvo se o município possuir lei local disposta de forma diversa.

Os servidores que compõem esses programas federais devem desempenhar suas atividades de forma contínua, tanto nas unidades básicas de saúde como na comunidade, representando verdadeiros elos de comunicação entre as famílias e o poder público, razão pela qual são exigidos por lei requisitos específicos para o exercício da profissão, bem como o cumprimento de uma jornada de trabalho mínima.

Conclui-se, pois, que os atos de pessoal relacionados aos programas de saúde devem estar sempre respaldados em lei, possuindo o gestor municipal papel fundamental para o cumprimento desse mister.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. **Lei n.º 11.350, de 5 de outubro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de atenção básica**. Série E. Legislação em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Portaria n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Programa agentes comunitários de saúde (PACS)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

_____. **Portaria n.º 1.007, de 12 de maio de 2010**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/a2db8500/combate+as+endemias++ACE.2010.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. **Portaria n.º 1.635, de 26 de julho de 2012.** 2012b. Disponível em: <http://www.bvms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1635_26_07_2012.html>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. Superior Tribunal Federal. **ADI n.º 2.135-4/2007.** Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33500>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

FIGUEREDO, Elisabeth Niglio de. **Estratégia saúde da família e núcleo de apoio à saúde da família:** diretrizes e fundamentos. Texto preliminar elaborado para debate no 20.º Seminário Temático da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília, 2003. p. 55. Disponível em: <http://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidade_5.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-05/00173222.** Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis: TCE, 2007a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-08/00153952/2010.** Florianópolis: TCE, 2010a. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 26 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Consulta. **Processo n.º CON-10/00435935/2013.** Relator: Conselheiro Júlio Cesar Garcia. Florianópolis, 15 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas. **Prejulgado n.º 1867/2007.** Florianópolis: TCE, 2007b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Tribunal de Contas. **Prejulgado n.º 2064/2010.** Florianópolis: TCE, 2010b. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/cog/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=2064>. Acesso em: 30 mar. 2014.

OS GASTOS COM PESSOAL À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Marcos André Alves Monteiro

Sabrina Maddalozzo Pivatto

Audidores Fiscais de Controle Externo

RESUMO

A Lei Complementar n.º 101/00, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como propósito prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Partindo deste pressuposto, um dos pilares fundamentais está no estabelecimento de limites e condições associadas aos gastos com pessoal, isso em razão de ser o gasto mais representativo na maioria dos entes públicos. O parâmetro definido para o monitoramento dos limites é o percentual de despesas, obtido a partir da comparação do seu valor absoluto com a Receita Corrente Líquida (RCL), fixado para os municípios em 60%, dividido entre os poderes à razão de 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Neste sentido, é fundamental que os gestores tenham pleno conhecimento da composição da RCL e das despesas que devem ser consideradas na apuração do percentual gasto, bem como em relação às providências que devem ser envidadas a partir da constatação de que o percentual superou 95% dos respectivos limites, evitando assim, as penalizações legais previstas tanto para os gestores como para o município.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Receita Corrente Líquida. Despesa com pessoal. Limites de despesa com pessoal.

INTRODUÇÃO

Diante de um cenário nacional marcado pelo elevado nível de tributação e a pouca efetividade dos gastos públicos, notadamente em relação à baixa qualidade da educação, saúde e segurança pública, bem como a limitada capacidade de investimento em melhorias estruturais que possibilitem avanços mais significativos para a economia e para a sociedade, a LRF surgiu e ainda mantém o importante papel de disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo aos gestores obrigações e monitoramento permanente, objetivando a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas.

Neste contexto, as despesas com pessoal do ente público despertam especial atenção tendo em vista sua representatividade. Isso, de certa forma, justificado pelo fato de que para atender aos anseios da sociedade, a administração pública, por meio de seus servidores públicos, necessita realizar uma série de atribuições. A designação “servidor público” foi introduzida pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) para se referir a todos os que mantêm vínculo de trabalho com os órgãos e entidades governamentais em cargos ou empregos públicos, seja na administração direta ou indireta.

Dessa forma, os gestores têm o desafio de prover seus quadros de servidores com bons profissionais, o que pressupõe remuneração atrativa, para que os mesmos sejam os propulsores da melhora qualitativa esperada pela sociedade nas áreas essenciais afetas à sua competência, observando rigorosamente os limites estabelecidos, sob a pena de sofrer sanções que alcançam desde o ente público ao gestor responsável pelo descumprimento das normas vigentes.

Ocorre que no cotidiano surge uma série de dúvidas em relação aos principais parâmetros empregados nesta análise, tanto no que se refere à apuração da RCL como em relação aos gastos que integram a composição das despesas com pessoal, diante de várias peculiaridades a que estão sujeitos os municípios.

Buscou-se no desenvolvimento deste texto, elaborado na forma de perguntas e respostas, debater as principais questões sobre o tema, com abordagem abrangente e respostas objetivas às questões hipotéticas, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas com o intuito de contribuir para evitar penalizações aos entes públicos por falta de conhecimento, que em última análise afetam toda a sociedade local.

Nesse sentido, passa-se aos questionamentos.

1 O QUE É RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E QUAL SUA FORMA DE APURAÇÃO?

Antes de adentrar nas questões que tratam especificamente das despesas com pessoal, é imprescindível compreender o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) e sua forma de apuração, pois este é o parâmetro utilizado para comparação do valor absoluto do total gasto com pessoal e a apuração do percentual atingido.

No que tange a composição, a **Receita Corrente Líquida** é obtida pelo **SOMATÓRIO** das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, **DEDUZIDO** a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9.º do art. 201 da CRFB/88 (BRASIL, 1988) (compensação financeira entre regimes previdenciários). Também deve ser computado, segundo o § 2.º do mesmo artigo, os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (atual FUNDEB)

A utilização deste parâmetro se justifica pelo fato da “receita corrente” refletir a efetiva capacidade de arrecadação do ente, sendo que o atributo “**líquida**” está relacionado à necessidade de exclusão de duplicidades, decorrentes de receitas intra-orçamentárias, as quais representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social.

Pormenorizando, as receitas intra-orçamentárias constituem contrapartida das despesas identificadas na modalidade de aplicação 91 — aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes da administração pública de uma mesma esfera de governo, as quais devem ser anuladas para evitar dupla contagem.

Já o intervalo temporal de doze meses utilizado na apuração, objetiva neutralizar o efeito da oscilação da arrecadação, uma vez que a mesma não é constante ao longo do ano, facilitando ao gestor a manutenção de controles e projeções tendo em vista os históricos conhecidos.

2 QUAIS AS INFLUÊNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E DEMAIS PECULIARIDADES DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA (RPPS) NO CÁLCULO DA RCL?

Entre as deduções admitidas para os municípios na composição da RCL constam tanto as **contribuições dos servidores** para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social, o qual está previsto no art. 40 da CRFB/88, como as receitas provenientes da **compensação fi-**

nanceira oriunda da previdência social, em função da previsão instituída no § 9.º do art. 201 da CRFB/88 (BRASIL, 1988, grifo nosso), conforme dispositivos transcritos:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, 19/12/2003)

[...]

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998)

[...]

§ 9.º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998).

As compensações decorrem da migração de profissionais, que pode ocorrer tanto do setor privado para o público (RGPS para RPPS) como entre os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A explicação para a obrigatoriedade da dedução das compensações financeiras entre regimes previdenciários se encontra, portanto, no fato da mesma não pertencer, em última análise, a nenhum ente da federação e sim aos servidores, para fins de pagamento futuro dos benefícios previdenciários.

Relevante, mencionar o tratamento a ser dado para as receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos dos regimes próprios de previdência. Os rendimentos auferidos pelo ente nestas aplicações impactam positivamente na RCL, visto tratar-se de receita patrimonial. As perdas verificadas até o montante da receita anteriormente registrada serão lançadas em conta redutora da receita, reduzindo, por consequência, a RCL. Quando as perdas são superiores à receita, passa-se a contabilizar este excedente como provisão (despesa) não havendo mais o impacto na RCL.

De forma oposta, quando após sucessivas perdas o investimento passa a gerar ganhos, procede-se a reversão da provisão para perdas na medida da valorização verificada. Somente a partir da total reversão da provisão é que os ganhos passarão a ser reconhecidos como receita e representarão impacto na RCL.

3 EXISTE ALGUM TRATAMENTO DIFERENCIADO NO CÁLCULO DA RCL EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS QUE APRESENTAM RESTRIÇÕES QUANTO A SUA UTILIZAÇÃO, TAIS COMO ROYALTIES, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (CONVÊNIOS) E SALÁRIO-EDUCAÇÃO?

Com relação às receitas oriundas da cota-parte da compensação financeira pela produção de petróleo (royalties previstos pela Lei n.º 7.990/89 (BRASIL, 1989a), alterado pela Lei n.º 12.858/13) (BRASIL, 2013) as mesmas são espécies de transferências correntes oriundas da União e os rendimentos da sua aplicação financeira são espécies de receita patrimonial, de forma que ambas compõem a base de cálculo da RCL.

Importante mencionar que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio do Prejulgado n.º 1642 (Processo CON-05/00069832, publicado em 20/07/2005) (SANTA CATARINA, 2005), manifestou entendimento de que referida receita não poderia ser utilizada em pagamento de dívidas e de pessoal do quadro permanente dos municípios, tendo em vista o teor do art. 8.º da Lei n.º 7.990 (BRASIL, 1989a).

Ocorre que a Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013), inseriu no art. 8.º da Lei n.º 7.990/89 (BRASIL, 1989a), o § 1.º, criando exceções às vedações, entre as quais o inciso II, no qual prevê que os recursos com royalties poderão ser utilizados no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória aos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. Importante registrar que essa possibilidade somente se aplica aos contratos assinados a partir da vigência da nova lei, ficando vedado aos contratos antigos.

No que tange às transferências voluntárias (convênios), as mesmas se referem à entrega de recursos provenientes da arrecadação de receitas correntes ou de capital a outros entes da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Ressalta-se que o art. 167, X, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estadual, e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Levando em consideração a inexistência de previsão na LRF em relação a tratamento para esta natureza de receita, quando os mesmos estiverem destinados às despesas de custeio, mesmo em se tratando de receita vinculada, devem compor o cálculo da RCL, pois se enquadram como outras receitas correntes.

Importante levar em conta o fato das receitas decorrentes de convênio não apresentarem aspecto de continuidade, de forma que seu impacto merece cuidado especial na gestão dos gastos com pessoal, principalmente quando os mesmos estão próximos do limite.

Com relação ao salário-educação, trata-se na União, ente arrecadador, de contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para o financiamento da educação básica, distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior à distribuição. Nos municípios, referida fonte de receita enquadra-se na categoria de transferências correntes.

Finalizando, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao editar a 5.^a edição do Manual de Demonstrativos Fiscais para o exercício de 2013 e 2014, positivado pela Portaria STN n.º 637, em 18 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012d), firmou o seguinte entendimento:

As receitas vinculadas como, por exemplo, as transferências relativas a convênios, as receitas comprometidas com o Sistema Único de Saúde, os royalties, o salário-educação e o Fundo de Combate à Pobreza, não deverão ser deduzidas para efeito de cômputo da RCL. As receitas temporárias, como royalties, ainda que representem parcela significativa da arrecadação do ente, não deverão ser deduzidas para efeito de cômputo da RCL.

Ressalte-se que, nos termos do § 1.º do art. 1.º da LRF (BRASIL, 2000), “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 (...)”, razão pela qual o planejamento é essencial à gestão fiscal responsável. Nesse planejamento, o ente deverá considerar o caráter permanente ou transitório das receitas, tendo em vista o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Para tanto, deve-se, prudentemente, evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, dêem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas cessarem.

Essa recomendação, contudo, não se reflete sob a forma de dedução da RCL que, tão somente, serve de parâmetro para limites da LRF. As deduções da RCL, definidas exhaustivamente na LRF, não refletem as disponibilidades de recursos para o pagamento de despesas, nem estão associadas a qualquer noção de recursos desvinculados ou de caráter permanente.

4 QUAL TRATAMENTO DEVE SER DADO NA APURAÇÃO DA RCL EM RELAÇÃO À COMPOSIÇÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB), TENDO EM VISTA SUAS ESPECIFICIDADES?

Os ingressos provenientes da arrecadação das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, bem como das transferências correntes devem ser consideradas pelo seu valor bruto, visto que o percentual destinado à formação do FUNDEB será computado nas deduções.

No caso dos Municípios, o percentual de dedução é de 20% da cota-parte do ICMS, da desoneração do ICMS (LC-87/96) (BRASIL, 1996), da cota-parte do FPM e da cota-parte do IPI Exportação (LC-61/89) BRASIL, 1989b), da cota-parte do ITR ou do ITR arrecadado e da cota-parte do IPVA.

A Secretaria do Tesouro Nacional, através do Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2013 e 2014 (5. ed.), aprovado através da Portaria n.º 637, de 18/10/2012 (BRASIL, 2012d), destaca que:

O FUNDEB adota uma sistemática própria para a arrecadação e distribuição dos recursos destinados aos Estados e Municípios. As receitas decorrentes do FPE, FPM, ICMS, IPI-exp, ITCMD, IPVA e ITR são registradas pelos seus valores brutos, independentemente do desconto automático para o FUNDEB. O recurso, ao ingressar na conta específica do FUNDEB, gera um novo registro de receita, acarretando uma dupla contagem, que será solucionada com lançamentos em contas retificadoras de receitas

A redistribuição dos recursos poderá acarretar decréscimos resultantes das transferências do FUNDEB, quando o valor pago ou retido na fonte for superior ao montante recebido. Nestes casos, a diferença a menor será contabilizada como despesa efetiva em MDE, que, na prática, é aplicada por outro ente que obtém um acréscimo com a operação. Como se observa no exemplo abaixo deverá ser deduzida toda a parcela paga ao FUNDEB no cálculo da RCL (LRF, art. 2.º, §§ 1.º e 3.º) (BRASIL, 2000).

Dessa forma, a título de exemplo, se o total de receitas vinculadas associadas ao FUNDEB for R\$ 1.000,00, o município tenha recebido R\$ 100,00 de transferências do FUNDEB e deduzido R\$ 150,00 para a formação do FUNDEB, o total da RCL, com base nestes dados, será de R\$ 1.000,00 + R\$ 100,00 — R\$ 150,00 = R\$ 950,00.

5 QUAL TRATAMENTO DEVE SER DADO NO CÁLCULO DA RCL EM RELAÇÃO AO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE (IRRF) E AOS RESTOS A PAGAR CANCELADOS?

Embora o IRRF esteja definido no art. 153 da Constituição (BRASIL, 1988) como imposto sob a competência tributária da União, a própria Lei Maior definiu no art. 158, I, prevê que “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem” pertence aos municípios.

No que tange o cancelamento de restos a pagar, ainda que o procedimento possa ocasionar superávit financeiro utilizado como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, o mesmo não se enquadra no conceito de receita arrecadada, portanto, balizado no § 3.º do art. 2.º da LRF (BRASIL, 2000) não pode ser considerado no cálculo da RCL.

Neste mesmo sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2013 (5.ª edição), aprovado através da Portaria n.º 637, de 18 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012d), destaca que:

O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) deverá ser incluído pelo ente que efetuou a retenção na fonte, não se admitindo deduções a qualquer título para efeito de cômputo da RCL.

Os restos a pagar cancelados ao longo do exercício não deverão ser contabilizados como receita orçamentária, não integrando, dessa forma, a RCL. Não obstante, o superávit financeiro gerado pelo cancelamento dos restos a pagar poderá ser utilizado como fonte para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Caso o ente considere os restos a pagar cancelados como receita orçamentária, o montante relativo ao cancelamento deverá ser deduzido da RCL.

6 QUAIS SÃO OS LIMITES DE DESPESAS DE PESSOAL QUE OS MUNICÍPIOS ESTÃO SUJEITOS?

Tendo por base o total da RCL auferida pelo município, o total das despesas com pessoal não poderá ultrapassar a 60% da RCL, conforme definido pelo art. 19, III, da LRF (BRASIL, 2000), sendo que o art. 20, III estabelece uma repartição à razão de 54% como limite máximo para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, valendo-se das informações fornecidas por meio do Sistema de Fiscalização Integrado de Gestão (Sistema e-Sfinge) ao

diagnosticar que o total de despesas de pessoal atingiu 90% do limite definido no art. 19, III da LRF (BRASIL, 2000), emite comunicação de “alerta” ao município, na forma preconizada pelo art. 59, § 1.º, II, da LRF (BRASIL, 2000).

Importante registrar a existência de proposição da área técnica do Tribunal de Contas de Santa Catarina de geração, a partir do exercício de 2015, dos anexos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) a partir das informações do sistema e-Sfinge, os quais serão assinados eletronicamente e publicados no site do TCE/SC. No mesmo sentido, todos os municípios passariam a apurar os limites de despesas com pessoal de forma quadrimestral.

7 QUAIS GASTOS COMPÕEM AS DESPESAS DE PESSOAL SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?

Segundo o art. 18 da LRF (BRASIL, 2000), o total de despesas com pessoal deve ser composto pelos gastos apurados somando-se o mês de referência com os onze meses imediatamente anteriores (§ 2.º) com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com **quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Importante esclarecer, com base nas definições contidas no art. 49 da Lei n.º 8.112/90 (BRASIL, 1990a), que além do vencimento, o servidor poderá receber indenizações, gratificações e adicionais, sendo que as indenizações não se incorporam para qualquer efeito ao vencimento ou provento. O art. 51 define entre as **espécies de indenização ao servidor**, as ajudas de custo, diárias, transporte e auxílio-moradia.

Outros exemplos que merecem ser mencionados tendo em vista a recorrência são o abono-alimentação, auxílio-saúde, auxílio-educação, todos com natureza indenizatória que não compõem, portanto, o cálculo do limite.

Além disso, o § 1.º do mesmo artigo determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” devendo, desta forma, compor a base de cálculo.

8 QUAIS DESPESAS NÃO DEVEM COMPOR A APURAÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL?

Segundo os §§ 1.º e 2.º do art. 19 da LRF (BRASIL, 2000) não serão computadas as seguintes despesas: com indenização por demissão de servidores ou empregados (inc. I); incentivos à demissão voluntária (inc. II); decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2.º do art. 18 (inc. IV); com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes (inc. VI) da arrecadação de contribuições dos segurados (inc. VI, a); da compensação financeira de que trata o § 9.º do art. 201 da CRFB/88 (inc. VI, b) (BRASIL, 1988); das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro (inc. VI, c).

9 A REMUNERAÇÃO PAGA AOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR DEVE INTEGRAR A APURAÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL?

Para responder a esta questão, importante mencionar as disposições da Lei n.º 8.069 (BRASIL, 1990b), a qual dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e prevê:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. [...]

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I — reconhecida idoneidade moral;
- II — idade superior a vinte e um anos;
- III — residir no município.

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a (Redação dada pela Lei n.º 12.696, de 2012) (BRASIL, 2012a):

- I — cobertura previdenciária; (Incluído pela Lei n.º 12.696, de 2012)
- II — gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; (Incluído pela Lei n.º 12.696, de 2012)
- III — licença-maternidade; (Incluído pela Lei n.º 12.696, de 2012)
- IV — licença-paternidade; (Incluído pela Lei n.º 12.696, de 2012)
- V — gratificação natalina. (Incluído pela Lei n.º 12.696, de 2012)

Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares. (Redação dada pela Lei n.º 12.696, de 2012).

Pela previsão legal em tela, depreende-se que a remuneração dos conselheiros tutelares se enquadra nas espécies definidas pelo art. 18, § 2.º da LRF (BRASIL, 2000), devendo ser considerada para o cálculo do limite das despesas com pessoal.

10 EM RELAÇÃO AO MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL, QUAL A PERIODICIDADE A SER OBSERVADA E QUAIS PROVIDÊNCIAS DEVERÃO SER ADOTADAS OBJETIVANDO EVITAR QUE OS GASTOS ULTRAPASSEM OS LIMITES DEFINIDOS?

Segundo o art. 22 da LRF (BRASIL, 2000), a verificação do cumprimento do limite deve ser realizada ao final de cada quadrimestre, ressalvado municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, situação em que o art. 63, I, faculta a apuração ao final do semestre.

No caso do percentual apurado por poder exceder a 95% do limite previsto no art. 20 (51,3% para o Poder Executivo e 5,7% para o Poder Legislativo), o mesmo deve observar as vedações previstas no art. 22, entre elas a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da CRFB/88 (inc. I) (BRASIL, 1988); criação de cargo, emprego ou função (inc. II); alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (inc. III); provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (inc. IV); contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6.º do art. 57 da CRFB/88 (BRASIL, 1988) (sessão extraordinária União) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Importante ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina manifestou entendimento por meio do Prejulgado n.º 954, em consonância com a Emenda Constitucional n.º 50, de 15/02/2006 (BRASIL, 2006), que é vedado o pagamento de parcela indenizatória em virtude de participação em sessão extraordinária.

11 CASO O LIMITE PREVISTO NO ART. 20 DA LRF SEJA ULTRAPASSADO QUAIS PROVIDÊNCIAS DEVERÃO SER OBSERVADAS PELO GESTOR?

Segundo o art. 23 da LRF (BRASIL, 2000), além das providências previstas no art. 22 (já tratadas na resposta à questão “10”), o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Importante destacar que em determinadas circunstâncias o prazo supramencionado pode ser suspenso, situação prevista no art. 65 da LRF (BRASIL, 2000) em virtude da ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa ou duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, assim entendido quando a taxa real de variação acumulada, apurada pelo IBGE, for inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres. Esse foi o caso do exercício de 2012.

Para viabilizar a redução, os §§ 3.º e 4.º do art. 23 da LRF (BRASIL, 2000), em sintonia com o art. 169, §§ 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da CRFB/88 (incluídos pela EC-19/98) (BRASIL, 1998) estabelecem entre as providências, a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e, caso essas medidas iniciais forem insuficientes, o servidor estável poderá perder o cargo desde que ato normativo motivado de cada um dos poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa será objeto da redução de pessoal.

Convém ressaltar que na última providência, o servidor que perder o cargo fará jus à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (§ 5.º do art. 169) (BRASIL, 1988), e o cargo objeto da redução será considerado extinto, sendo vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

Cabe mencionar, que por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 2.238-5, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do § 1.º do art. 23 da LRF (BRASIL, 2000) (parcialmente) e também do § 2.º (integralmente), uma vez que os mesmos seriam incompatíveis com a previsão contida no art. 7.º, inciso VI e 37, XV da CRFB/88 (BRASIL, 1988), no que tange a irredutibilidade dos salários. Abaixo consta a redação original:

§ 1.º No caso do inciso I do § 3.º do art. 169 da Constituição (BRASIL, 1988), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2.º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

Por derradeiro, na circunstância do limite ultrapassado, mesmo os municípios que se enquadram na possibilidade da apuração semestral, passam obrigatoriamente a apurar estas informações de forma quadrimestral, devendo adequar e remeter as informações do Sistema e-Sfinge nesta periodicidade.

12 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS PREVISTAS CASO NÃO OCORRA A REDUÇÃO DO PERCENTUAL EXCEDENTE, EM RELAÇÃO AO MÁXIMO PREVISTO NO ART. 20 DA LRF, NO PRAZO ESTABELECIDO?

Segundo o § 3.º do art. 23 (BRASIL, 2000), o ente que não alcançar a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso não poderá: receber transferências voluntárias (inc. I), procedimento este em consonância com o art. 169, § 2.º da CRFB/88 (BRASIL, 1988); obter garantia, direta ou indireta, de outro ente (inc. II); contratar operação de crédito (inc. III), ressalvado nesta última hipótese as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária (dívida pública representada por títulos emitidos, situação que não se aplica aos municípios) e as que visem redução das despesas com pessoal.

Importante mencionar que quando o total das despesas com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares do Poder, as medidas mencionadas serão aplicadas imediatamente.

Além das penalidades supramencionadas para o ente, o não cumprimento das regras sujeita também o titular do Poder ou ao agente que der causa a irregularidade diversas sanções, detalhadas no quadro seguinte:

INFRAÇÃO	SANÇÃO
Ultrapassar o limite de despesas com pessoal em cada período de apuração (arts. 19 e 20)	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII)
Expedir ato que provoque aumento da despesa total com pessoal em desacordo com a LRF (art. 21)	Nulidade do ato (art. 21), reclusão de 1 a 4 anos (Lei n.º 10.028/00, art. 2.º)
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão (art. 21)	Nulidade do ato (art. 21), reclusão de 1 a 4 anos (Lei n.º 10.028/00, art. 2.º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal do respectivo poder exceder a 95% do limite (art. 22)	Reclusão de 1 a 4 anos (Lei n.º 10.028/00, art. 2.º). Proibições previstas na LRF (art. 22, parágrafo único)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal ultrapassar o máximo do respectivo poder (art. 23)	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei n.º 10.028/00, art. 5.º, inciso IV)

Fonte: 5. ed. do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional — STN (Portaria STN n.º 637, de 18/10/2012) (BRASIL, 2012d).

13 COMO DEVEM SER TRATADAS AS DESPESAS DE PESSOAL REALIZADAS POR MEIO DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE QUE O MUNICÍPIO SEJA INTEGRANTE?

Os Consórcios Públicos, constituídos de acordo com a Lei n.º 11.107/05 (BRASIL, 2005) obedecerão obrigatoriamente às normas gerais de direito financeiro, estabelecidas na Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), aplicáveis às entidades públicas. Desta forma, a Portaria n.º 72, de 01/02/2012 (BRASIL, 2012e) veio regulamentar a consolidação das contas e da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, pelos consórcios públicos e pelos respectivos entes consorciados, dos recursos oriundos de contrato de rateio.

Os registros da execução da receita e da despesa de consórcio público serão efetuados de acordo com a classificação constante da Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001), atualizada em 23 de dezembro de 2011, alterada pela Portaria Conjunta n.º 01, de 13 de julho de 2012 (BRASIL, 2012c), e com as demais normas aplicadas aos entes da Federação.

Assim, em análise à Portaria n.º 72/12 (BRASIL, 2012e), verifica-se a necessidade de partição das despesas realizadas através de Consórcio Intermunicipal de Saúde, no tocante àquelas destinadas ao pagamento de pessoal. Vislumbra-se a necessidade de tal procedimento pelo teor do art. 11, conforme segue:

Art. 11. A consolidação das contas pelos entes da Federação consorciados incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio para a elaboração dos seguintes demonstrativos fiscais:

I — No Relatório de Gestão Fiscal, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal; [...] § 3.º Os entes consorciados efetuarão na contabilidade, o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração dos demonstrativos a que se refere o *caput*.

Pelo exposto, verifica-se que, com relação à contabilização da despesa realizada pelos consórcios públicos, quando direcionada à contratação de pessoal, a mesma deve fazer parte do cálculo da despesa de pessoal do Município, mesmo que aplicada através de Consórcio Intermunicipal de Saúde, na proporção do contrato de rateio ou integralmente no caso de prestação de serviços de mão-de-obra.

CONCLUSÃO

No presente artigo foram abordadas questões que envolvem a composição da Receita Corrente Líquida, parâmetro para apuração do percentual das despesas com pessoal, bem como pormenorizados os gastos que devem ser contemplados e os excluídos do cálculo, tendo em vista questões e erros recorrentes observados nas análises realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Desta forma, resta a expectativa de que os conhecimentos contribuam para a apuração precisa e o adequado monitoramento do cumprimento dos limites das despesas com pessoal, evitando as severas penalizações previstas e imputáveis tanto ao gestor como ao ente público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Emenda constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. **Emenda constitucional n.º 50, de 14 de fevereiro de 2006**. Modifica o art. 57 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc50.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 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/14320.htm>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 12.696, de 25 de julho de 2012a.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112696.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm#art5>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989a.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990a.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990b.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989b.** Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103984/lei-complementar-61-89>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. **Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: válido para o exercício de 2013. 5. ed. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 163, de 4 de maio de 2001.** Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta n.º 1, de 13 de julho de 2012c.** Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Conjunta_STN_SOF_N01_2012_Alteracao163.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 637, de 18 de outubro de 2012d.** Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/PortSTN_637_18102012.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 72, de 1 de fevereiro de 2012e.** Brasília, 2012. Disponível em: <www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_72_01022012.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2014.

CARVALHO, Deusvaldo. **LRF:** doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada:** Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Prejulgado n.º 954, de 3 de abril de 2001**. Relator: Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoese>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. **Processo n.º CON-05/00069832**. Relator: Auditor Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis, 20 de julho de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2014.

O CONTROLE INTERNO NAS ADMISSÕES DE PESSOAL: O QUE DEVE SER OBSERVADO

Reinaldo Gomes Ferreira

Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC
e especialista em Recursos Humanos

RESUMO

Versa o presente trabalho sobre alguns aspectos que devem ser observados quanto à atuação do controle interno nas admissões de pessoal no âmbito das administrações públicas. Tal atividade compreende controlar todos os atos que antecedem às admissões de pessoal no serviço público, seja para o provimento de cargos efetivos, comissionados, empregos públicos ou ainda para as admissões de caráter temporário. O controle interno se destina a aferir a regularidade dos atos que são praticados pelos responsáveis com as normas regentes. Por ser uma atividade de grande importância dentro das administrações públicas, o controle interno realiza também ações de correções, monitoramento, orientações, ressarcimentos de danos causados e ainda apoia o controle externo.

Palavras-chave: Controle Interno. Atos de pessoal. Admissões. Administrações Públicas.

INTRODUÇÃO

A importância do controle interno tem se ampliado significativamente após a publicação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), passando a ter atribuições superiores e qualitativas, conforme estabelecido nos arts. 31, 70 e 74 da referida norma constitucional.

De maneira geral o controle interno destina-se a conferir se os atos praticados pelos agentes públicos estão em consonância com os princípios básicos da administração pública, referendados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sob a ótica dos atos administrativos relacionados à pessoal, o controle interno funciona como um agente fiscalizador permanente da regularidade do ingresso, movimentação e saída de servidores públicos no órgão ou entidade em que atua.

Assim, almeja-se neste trabalho, em formato de perguntas e respostas, decompor o que deve ser observado pelo controle interno quando das admissões de servidores nos quadros das administrações públicas, sejam por concurso público, processos seletivos, admissões de comissionados ou outras formas precárias de ingresso.

Diante da relevância e amplitude deste tema, busca-se, nos capítulos que serão retratados, referendar, ainda que de forma resumida, alguns aspectos que devem ser observados atentamente pelos controladores internos quanto à recepção de servidores públicos.

Portanto, no primeiro capítulo alberga-se o papel do controle interno para a compreensão do que se pretende expor neste conciso trabalho.

No segundo capítulo, faz-se uma abordagem geral sobre a importância do assunto com o objetivo de alertar sobre a responsabilidade deste mister, uma vez que a atuação do controle interno traz consequências diretas aos serviços públicos que são oferecidos à coletividade.

O capítulo que segue colaciona algumas normas correlatas à matéria, em especial, as exigidas pelo Tribunal de Contas catarinense.

No quarto capítulo, expõem-se situações a serem observadas atentamente pelo controle interno, capaz de identificar previamente possíveis irregularidades nas admissões de pessoal.

Destacam-se, ainda, no quinto capítulo, procedimentos que devem ser adotados pelos controladores internos quanto aos atos que precedem às admissões de pessoal.

Por fim, o capítulo sexto retrata as consequências a que estão sujeitos os controladores internos quando se omitem a apurar as irregularidades existentes, deixando de emitir os pareceres de regularidade, em desconformidade com as normas respectivas.

1 QUAL O PAPEL DO CONTROLE INTERNO EM ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL?

Preliminarmente, cabe comentar que os ensaios a seguir transcritos estão direcionados exclusivamente ao controle interno administrativo de atos de pessoal, em especial, as admissões por meio de concurso público, processo seletivo e admissão de cargos em comissão.

Nessa seara, o controle interno se propõe a conferir os atos praticados pelos agentes públicos com as normas regentes quando da nomeação ou contratação de servidores.

O controle interno detém a prerrogativa de analisar tanto os atos administrativos como as ações dos agentes públicos.

Caso haja qualquer desarmonia entre a norma estabelecida e o ato praticado, compete ao controle interno buscar, em tempo, a devida correção. A sua atuação pode se efetivar de maneira prévia, concomitante ou a posteriori. Tem como funções precípua orientar, controlar, corrigir todos os atos administrativos emanados pelo órgão ou entidade na qual esteja inserido.

Visa também, o controle interno, subsidiar, permanentemente, os Tribunais de Contas no cumprimento dos dispositivos constitucionais referentes à apreciação dos atos de pessoal, quanto à legalidade, para fins de registro, segundo dispõe o art. 71, III, da Constituição Federal¹ (BRASIL, 1988).

A fim de demonstrar a amplitude de seu papel, cita-se o conceito de controle interno, inserido no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, anexo da Instrução Normativa n.º 01, de 6 de abril de 2001², p.67 (BRASIL, 2001):

O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alçados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Percebe-se que a atribuição do controle interno perpassa as funções de controle, cobrindo atividades de orientação, monitoramento, consultas, avaliações, correição e apoio aos órgãos de controle externo.

Oportuno citar o entendimento do Tribunal de Contas catarinense, por meio do Prejulgado n.º 1900 (SANTA CATARINA, 2010), quanto à atuação do controle interno:

¹ Art. 71 [...]

III — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

² Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

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

Em suma, o controle interno possui papel fundamental na gestão pública, pois além de chancelar o cumprimento dos princípios da administração pública de todos os atos administrativos, serve como eficiente ferramenta aos gestores na consecução de seus objetivos.

2 QUAL A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO?

A importância do controle interno se traduz no fato de que a sua atuação não se limita exclusivamente a mero controle da regularidade de atos administrativos, mas, constitui-se, também, de atividade imprescindível na busca de resultados positivos das políticas públicas. Serve como ferramenta fundamental na gestão pública, uma vez que subsidia o reconhecimento dos pontos fortes e fracos dentro da administração pública.

No que se refere à admissão de pessoal, a atuação do controle interno confere regularidade a todo o processo de ingresso no serviço público, gerando aos gestores e à coletividade, a certeza de que o concurso público transcorreu conforme as normas vigentes, ou as pessoas selecionadas por processo seletivo, ou, ainda, convidadas para ocuparem cargos em comissão, atenderam corretamente às condutas preestabelecidas.

Nas palavras de Cialdini e Nascimento (2003, p.196):

O Controle Interno ganha importância na área Estatal em virtude dessa esfera não dispor de mecanismos naturais de correção de desvios, processo que ocorre nas atividades privadas, onde a “competição” e o “lucro” funcionam como potentes instrumentos para reduzir desperdícios, melhorar o desempenho e alocar recursos de forma mais eficiente. O direito de propriedade estatal é dúbio, não existindo a vigilância do “olho do dono”, como na empresa. Por ser dúbio dá margem ao surgimento de grupos de pressão, internos e externos ao aparelho estatal, que procuram explorar o interesse e o patrimônio públicos em proveito próprio. Essa assume importância peculiar no nosso país, onde as pessoas estão mais preocupadas com seus próprios interesses pessoais que os coletivos, e a Justiça ainda é lenta e suave para quem atua à revelia da lei.

Portanto, é de fundamental importância a existência permanente do controle interno em todas as administrações públicas diretas e indiretas, objetivando evitar falhas, e atender aos princípios da administração pública, destacando-se, entre eles, o da eficiência.

3 QUAIS AS NORMAS CORRELATAS AO CONTROLE INTERNO RELACIONADAS À ADMISSÃO DE PESSOAL?

No âmbito federal as normas estão consignadas nos referidos dispositivos legais:

- arts. 31, 70 e 74, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988);
- arts. 18, 19, 21, 22, 23 e 59, da Lei Complementar n.º 101/00³ (BRASIL, 2000).

Na esfera estadual as atividades de controle interno encontram-se disciplinadas:

- arts. 62, § 1.º e 113, II, da Constituição Estadual de 1989 (SANTA CATARINA, 1989).

Na jurisdição do Tribunal de Contas de Santa Catarina as normas pertinentes ao controle interno, relacionadas a atos de pessoal, são as seguintes:

- art. 60 a 64, da Lei Complementar n.º 202/00⁴ (SANTA CATARINA, 2000);
- art. 37, da Resolução TC n.º 06/2001⁵ (SANTA CATARINA, 2001);
- art. 12 e 15, da Instrução Normativa TC n.º 11/11⁶ (SANTA CATARINA, 2011), alterada pela Instrução Normativa TC n.º 12/12 (SANTA CATARINA, 2012).

4 O QUE DEVE SER OBSERVADO PELO CONTROLE INTERNO PARA IDENTIFICAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NAS ADMISSÕES DE PESSOAL?

Neste item se demonstrará, de maneira sucinta, porém, prática, alguns tópicos que devem ser questionados atentamente pelo controle interno no que concerne ao exame das admissões de pessoal. Trata-se, contudo, de indicativos capazes de mensurar a regularidade das admissões.

³ Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁴ Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências.

⁵ Estabelece procedimentos para o encaminhamento de citação, audiência, diligência e notificação de decisão e acórdão.

⁶ 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.

Os questionamentos deste tópico refletirão em regularidades ou irregularidades face às admissões realizadas pelos agentes públicos responsáveis.

As respostas das indagações dos itens a seguir transcritos podem subsidiar o parecer do controle interno.

4.1 LIMITES COM DESPESAS DE PESSOAL

— Estão sendo observados os limites com despesas de pessoal (RGF⁷), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que se possa realizar novas admissões nos cargos efetivos ou comissionados, empregos públicos ou funções de caráter temporário?

4.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

— O concurso público está previsto na lei de diretrizes orçamentárias (anexo de metas e prioridades), em cumprimento ao disposto na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) (Lei de Responsabilidade Fiscal)?

4.3 VAGAS DISPONÍVEIS

— Há vagas disponíveis no quadro de pessoal para que se proceda às admissões, em consonância com o princípio da legalidade previsto no art. 37, *caput* da Constituição Federal (BRASIL, 1988)?

4.4 ACUMULAÇÕES DE CARGOS, EMPREGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS

— Está sendo observado se há acumulação de cargos, empregos ou funções dos servidores admitidos, nos termos do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)?

⁷ Relatório de Gestão Fiscal.

4.5 CONCURSOS PÚBLICOS

— As admissões para cargos efetivos ou empregos públicos estão sendo realizadas por meio de concursos públicos, de acordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)?

4.6 PUBLICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

— Os editais de concursos públicos, processos seletivos e os atos de admissão de servidores foram publicados no órgão oficial, atendendo ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)?

4.7 ADMISSÕES DE CARÁTER TEMPORÁRIO

— As admissões de caráter temporário atendem às situações de excepcional interesse público, conforme estabelece o art. 37, IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e exigências de lei local?

— Estão sendo prorrogados os contratos de caráter temporário com justificativas de relevância e urgência?

— Há excesso de contratados por tempo determinado?

— As contratações não poderiam ser supridas com os recursos humanos disponíveis?

— O quantitativo de profissionais a serem admitidos é necessário?

4.8 NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO

— Há excesso de cargos em comissão, ou seja, a quantidade de cargos em comissão supera os cargos efetivos, em desacordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade insculpidos na jurisprudência pátria?

— As tarefas a serem realizadas são atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme exige o art. 37, inciso V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)?

— Está sendo solicitada a declaração de relação de parentesco para evitar a prática do nepotismo abrangida pela súmula vinculante n.º 13, do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008)?

4.9 PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO

— Nas admissões de pessoal está sendo observada, junto à esfera judiciária, a proibição de contratar com o Poder Público mediante sentenças ou acórdãos?

5 QUAIS PROCEDIMENTOS OS CONTROLADORES INTERNOS PODEM ADOPTAR PARA CONTRIBUIR NA ANÁLISE DOS ATOS DE ADMISSÕES?

O controlador interno deve ser servidor altamente qualificado e com *status* na hierarquia funcional do órgão ou entidade em que atua, o que requer, no mínimo, habilitação em nível superior. Esse pré-requisito é essencial para desempenhar suas funções com conhecimento, imparcialidade e autonomia.

Diante desses requisitos, o controlador interno deverá contar não só com ferramentas eficazes para a realização de seus trabalhos, mas com o conhecimento das práticas realizadas no ambiente em que atuará. Referido procedimento facilitará sobremaneira os trabalhos a serem realizados.

Portanto, seguem alguns procedimentos a serem adotados pelo controlador interno:

5.1 CONHECER AS ROTINAS DE TRABALHO

O controlador interno necessita conhecer as rotinas de trabalho, para realizar suas tarefas com maior domínio, monitorá-las e, ainda, propor melhorias nos procedimentos existentes.

Com o conhecimento das rotinas utilizadas na administração pública em que atua, o controlador visualiza com mais facilidade problemas existentes ou aqueles que poderão surgir quando da confecção dos atos administrativos.

5.2 COMPILAR TODAS AS NORMAS CORRELATAS

Outro procedimento a ser efetivado é a compilação de todas as normas que circundam as admissões de pessoal, em especial, a Constituição Federal, as normas do Tribunal de Contas de Santa Catarina, leis orgânicas, estatutos e outras diretamente relacionadas à pessoal do órgão ou entidades a qual pertence.

5.3 CRIAR ROTEIRO DE TRABALHO

Para a confecção de relatórios e pareceres, o controlador interno deverá se utilizar de papéis de trabalho, como roteiros, checklist, e outros. São materiais de trabalho para formalizar, registrar e cancelar os procedimentos realizados pelos setores responsáveis pelas admissões de servidores. Entre muitos, releva-se com destaque, o parecer de regularidade, documento essencial do controle interno exigido pelo Tribunal de Contas catarinense.

No que pertine ao referido documento, destaca-se parte do relatório de auditoria n.º 2611/13, Processo n.º RLA 13/00294830 (SANTA CATARINA, 2013, p. 36):

Atualmente, o parecer de legalidade/regularidade a ser emitido pelo órgão de controle interno da unidade gestora é regido pela Instrução Normativa n.º TC-11/11, 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, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Observe-se o art. 12 de referida normativa: Art. 12. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal pelo inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, pensão, reforma ou transferência para a reserva, submeterá os dados e informações pertinentes à unidade de controle interno do respectivo órgão ou entidade ou, inexistindo, ao órgão central de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a regularidade do processo de admissão dos referidos atos.

Parágrafo único. A manifestação do controle interno de que trata o *caput* deverá constituir peça integrante do processo administrativo correspondente.

O art. 15 da Instrução Normativa n.º TC-11/11 afirma que os atos de admissão de servidores em caráter temporário também devem ser apreciados pelo controle interno da unidade gestora. A saber:

Art. 15. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa, no que couber:
I — às admissões em emprego público e às contratações por tempo determinado;

Extraí-se do texto acima a necessidade da emissão do parecer do controle interno nos atos de admissão de pessoal para fins de registro no Tribunal de Contas, exceto quanto se tratar de admissão em cargo comissionado.

5.4 EXECUTAR

Por fim, diante dos procedimentos anteriormente comentados, deve o controle interno realizar a fiscalização, orientação, correção, monitoramento, aplicação das sanções e utilizar os instrumentos hábeis a proceder aos devidos ressarcimentos se existentes.

Ao controlador interno não basta apenas apontar as restrições existentes e comunicá-las a quem de direito. Resta, compulsoriamente, o dever de buscar a efetiva correção.

6 OS CONTROLADORES INTERNOS ESTÃO SUJEITOS A SANÇÕES?

O controle interno estará sujeito a sanções se agir com imprudência, imperícia ou negligência. As atribuições de seu cargo requerem muita atenção e cautela, pois corre o risco de responder solidariamente com quem deu causa à irregularidade.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas ao editar a cartilha intitulada Início de Mandato: Orientação aos Gestores Municipais (SANTA CATARINA, 2008, p. 35), alertou sobre a responsabilidade dos controladores internos.

Colaciona parte do aresto:

Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno da unidade gestora municipal podem ser considerados solidários quando deixarem de comunicar ao Tribunal de Contas caso de omissão da autoridade administrativa em adotar providências corretivas, estando sujeitos, portanto, às mesmas penalizações aplicáveis ao administrador público omissor, por força do dispositivo constitucional (art. 74, § 1.º, CF/88).

Quanto à responsabilidade solidária, merece destaque o art. 74, § 1.º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 74. [...]: § 1.º 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.

A ausência do parecer de controle interno caracteriza omissão e pode gerar a manutenção de irregularidades e graves prejuízos à administração pública.

Muito embora as atribuições do controlador interno sejam extremamente complexas, de prestígio e de altíssima responsabilidade, não se pode olvidar que as suas funções são de riscos e, dependendo da gravidade das restrições, o controlador, se omissor, ou seja, se tomar conhecimento da irregularidade e deixar de cientificar as autoridades, poderá responder solidariamente como ato de improbidade administrativa.

Tal assertiva encontra amparo no entendimento que qualquer ato que contrarie os fundamentos básicos da administração pública configura ato de improbidade administrativa, e sendo que o agente causador estará categoricamente comprometido com as penalidades do § 4.º, do art. 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), expresso nos seguintes termos:

Art. 37. [...] § 4.º Os atos de improbidade administrativa importarão a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ainda sobre a matéria, cabe destacar os artigos da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992⁸ (BRASIL, 1992), que disciplinam sobre atos de improbidade administrativa.

Art. 4.º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação **ou omissão** que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

Art.12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

III — Na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Importa destacar que o servidor responsável pelo controle interno, nos termos dos dispositivos transcritos, ao se omitir do seu dever funcional poderá ter seus direitos políticos suspensos, perder o direito da função pública, além de estar sujeito a multas e outras sanções.

CONCLUSÃO

Diante de tudo o que até aqui se expôs, pode-se concluir que o controle interno exerce significativa importância no cenário público e tem o papel fundamental de garantir que os atos de admissão de servidores guardem fidelidade aos princípios norteadores da administração pública consagrados no *caput* do art. 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁸ 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.

Sua atuação no controle das admissões de pessoal para ocupar cargos efetivos, comissionados e de caráter temporário requer conhecimento das normas regentes e das rotinas de trabalhos dos setores de sua competência.

O controle interno deve, compulsoriamente, realizar o parecer de regularidade sobre todos os atos de admissão de servidores públicos para fins de registro no Tribunal de Contas catarinense, excetuados os referentes à admissão de cargos comissionados

Os responsáveis pelo controle interno podem ser penalizados por omissões e responderem solidariamente com quem deu causa às irregularidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 22 maio 2014.

_____. **Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=lei+101+%2F+200>>. Acesso em: 25 maio 2014.

_____. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Anexo da Instrução Normativa n.º 01, de 6 de abril de 2001. Brasília, DF, 6 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf>. Acesso em: 26 de maio 2014.

_____. Superior Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 13**. Nomeação de Cônjuge, Companheiro ou Parente da Autoridade Nomeante ou de Servidor da Mesma Pessoa Jurídica, Investido em Cargo de Direção, Chefia ou Assessoramento em Cargo em Comissão, de Confiança ou Função Gratificada na Administração Pública Direta e Indireta em Qualquer dos Poderes — e Designações Recíprocas. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/0013vinculante.htm>. Acesso em: 25 maio 2014.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; NASCIMENTO, Roberto Sérgio. **Controle da execução orçamentária. Orçamento público: Planejamento, execução e controle**. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha/Fascículo 12: Teresina, 2003.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2014.

_____. **Lei n.º 202, de 15 de dezembro de 2000.** Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fconsulta.tce.sc.gov.br%2FDiario%2Fdotc-e2014-02-13.docx&ei=SyGCU5T4BebesAS2qYQGQBW&usg=AFQjCNG9vkajAP7tbbTxO-prm7tIcvm50g>>. Acesso em: 26 maio 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha Início de mandato:** orientação aos gestores municipais de 2008. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em 26 mai. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n.º TC-11/11,** de 16 de novembro de 2011, alterada pela Instrução Normativa n.º TC-12/12, de 29 de fevereiro de 2012.

_____. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-05/01076239.** Relator: Moacir Bertoli. Florianópolis, 30 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria n.º 02611/13 no Processo RLA 13/00294830.** Relator: Julio Garcia. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 26 mai. 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º TC-06/01, de 13 dezembro de 2001.** Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2014.

CONSELHEIROS

Salomão Ribas Junior
PRESIDENTE

Luiz Roberto Herbst
VICE-PRESIDENTE

César Filomeno Fontes
CORREGEDOR-GERAL

Wilson Wan-Dall

Herneus De Nadal

Julio Garcia

Adircélio de Moraes Ferreira Junior

AUDITORES

Cleber Muniz Gavi

Gerson dos Santos Sicca

Sabrina Nunes Iocken

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE/SC

PROCURADORES

Márcio de Sousa Rosa
PROCURADOR-GERAL

Aderson Flores
PROCURADOR-GERAL ADJUNTO

Cibelly Farias

Diogo Ringenberg

REALIZAÇÃO



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

ASSOCIAÇÕES
DE MUNICÍPIOS

APOIO



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
PROCURADORIA GERAL



FECAM
FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS

ORGANIZAÇÃO

INSTITUTO
DE CONTAS
DO TCE/SC