

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

XV

Ciclo de Estudos de  
Controle Público da  
Administração Municipal

*parceria . orientação . fiscalização*

2013

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

**XV 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)

**PLANEJAMENTO GRÁFICO**  
Ayrton Cruz

**GRÁFICA**  
Delta Editora e Serviços Gráficos Ltda.

**TIRAGEM**  
4.000 exemplares

**EQUIPE DO ICON**  
Joseane Aparecida Corrêa – Diretora-Executiva  
Estelamaris de Carli Calgaro – Chefe do Departamento 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 (15.). - Florianópolis :  
Tribunal de Contas, 2013.

168 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.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina tem características que lhe permitem contribuir para uma boa gestão dos negócios públicos.

A exemplo do que fazem os demais Tribunais de Contas, o de nosso Estado emite opiniões, julga contas, assessora a administração, controla e fiscaliza a execução dos orçamentos públicos. Essas múltiplas tarefas fazem desse órgão um importante instrumento de desenvolvimento institucional.

De outra parte, as equipes técnicas do TCE/SC são de variadas formações acadêmicas e experiência profissional. Elas são basicamente multidisciplinares, o que enriquece o conteúdo e o alcance dos trabalhos de controle e fiscalização e, sobretudo, de orientação e assessoramento.

Ao longo de sua cinquentenária história, o TCE/SC passou por várias formas e métodos de atuação. De todas foram sendo colhidas valiosas lições que permitiram um permanente aperfeiçoamento. Assim, no momento histórico mais remoto, a fiscalização era de natureza puramente contábil. O que se verificava eram os aspectos formais dos balanços dos órgãos públicos. A área do poder discricionário dos gestores públicos era enorme. O parecer técnico do TCE/SC era limitado à regularidade contábil e os profissionais predominantes eram os das ciências contábeis.

Essa área continua sendo da maior importância. São seus momentos marcantes os ocorridos em 1964 com a aprovação da Lei nº 4.320 (federal), de 17 de março de 1964, em 2000 com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000) e nos dias que correm o surgimento de uma nova contabilidade pública. Este será, portanto, um dos temas presentes nos eventos de capacitação, de treinamento e informativos. É o caso do XV Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal que ora se realiza.

Um pouco depois, a fiscalização do Tribunal de Contas voltou-se para o exame da legalidade dos atos administrativos, além, é claro, da regularidade da execução orçamentária e

financeira. Começou, então, a ter importância a convocação de advogados ou bacharéis em direito para atuar ao lado dos contabilistas. Nesse passo, a discricionariedade dos administradores públicos tornou-se mais estreita. A conformidade com a lei e a razoabilidade na sua interpretação fizeram crescer o respeito ao princípio da legalidade. No mesmo momento, a presença dos profissionais do direito no serviço público contribuiu para acelerar a construção do direito administrativo no Brasil. Isso se deu a partir da doutrina e das primeiras normas legais específicas para disciplinar os múltiplos aspectos do serviço público.

Nesse ponto é destacada a maioria dos temas que serão tratados no XV Ciclo de Estudos, entre eles, legislação aplicável em relação a cargos públicos, proibição na administração e licitações para as compras pelo Poder Público.

Na linha da multidisciplinariedade, o surgimento do planejamento obrigatório para o setor público e a fixação de metas físicas e financeiras, levou à convocação de economistas e administradores públicos. Uma visão de gestão, além da verificação da legalidade formal dos atos administrativos, ampliou o controle externo. Além da execução correta, sob o aspecto contábil e legal, dos orçamentos públicos, passaram a ter importância os princípios da eficiência, economicidade e efetividade. Sem esquecer a organização sistêmica da burocracia estatal especialmente com a Reforma Administrativa de 1967. Já aqueles princípios foram elevados à relevância constitucional com a Constituição de 1988. Nesse caminho, a mesma Carta lançou bases para uma visão patrimonial a ser regida pela contabilidade e a mensuração da eficiência e efetividade pelas auditorias operacionais. Essas, na atualidade, deverão predominar mostrando os resultados obtidos com o gasto público. Assim, ganharam o seu lugar os profissionais das ciências econômicas e os das ciências da administração.

Um pouco depois, com o aumento dos gastos públicos com a infraestrutura, especialmente obras civis, de arte e rodoviárias, revelou-se necessária a criação de setores próprios nos Tribunais de Contas para fiscalização de obras. Da contratação a entrega das mesmas. Foi a chegada em maior número dos engenheiros. Por uma e outra razões, a questão da contratação e execução de obras, com respostas às perguntas mais frequentes ocupará a atenção dos participantes do XV Ciclo de Estudos.

Finalmente, com a disseminação dos computadores, o surgimento da web e outras soluções tecnológicas, passaram a ser necessários os profissionais da tecnologia da informação. A colaboração que prestam às equipes multidisciplinares é notável. A sua participação nos Ciclos de Estudos é significativa. Afinal, pouco se faz em administração e controle sem a informática.

Como se percebe, o Tribunal de Contas de Santa Catarina atribui enorme importância à capacitação e treinamento do seu próprio corpo técnico e aos dos órgãos fiscalizados.

Os ciclos nasceram antes, mas o Instituto de Contas permitiu uma melhor organização dessas atividades. Elas contam desde o seu início com a participação da FECAM e das Associações de Municípios em todas as suas fases. O que estava em palestras um tanto improvisadas passou a constituir documento escrito. Essa preparação prévia e mais estudada das comunicações técnicas melhorou a qualidade do treinamento.

É o que vamos encontrar neste livro-texto com material de autoria de profissionais qualificados.

Os ciclos, diga-se para concluir, são instrumentos que se somam a outros usados pelo Tribunal de Contas para cumprir o seu papel de assessoramento e orientação. É assim que o TCE/SC opina nas contas dos Prefeitos e responde a consultas na mesma perspectiva da capacitação e do treinamento.

Florianópolis, julho de 2013.

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



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

8h15 – 9h	RECEPÇÃO COM CAFÉ DA MANHÃ E ENTREGA DE MATERIAL		
	<b>CLIENTELA TÉCNICA</b>		
9h – 12h PALESTRA E DEBATE	<b>CONTABILIDADE / CONTROLE INTERNO</b>	<b>ATOS DE PESSOAL</b>	<b>LICITAÇÕES, CONTRATOS, OBRAS E SERVIÇOS</b>
	A nova contabilidade e o controle dos bens patrimoniais (DMU)	Transparência na Administração Pública: atos de pessoal (COG)	Habilitação em licitações (DLC)
12h – 13h30	INTERVALO PARA ALMOÇO		
13h30 – 15h30 PALESTRA E DEBATE	Recursos antecipados à luz das Instruções Normativas nºs TC-13 e TC-14/2012 (DMU)	Cargos em comissão sob a ótica do controle externo (DAP)	Obras públicas: perguntas frequentes (DLC)
15h30 – 15h45	INTERVALO PARA O LANCHE		
15h45 – 17h PALESTRA E DEBATE	Transparência na Administração Pública após a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 12.527/2011 (DMU)	Sobre o dever de probidade dos agentes públicos (MPSC)	Transparência na Administração Pública: licitações e contratos (DLC)
Realização: TCE/SC e Associação de Municípios. Participação: MPSC. Apoio: FECAM. Organização: Instituto de Contas do TCE/SC.			



ETAPA	LOCAL DO EVENTO	DATA	ASSOCIAÇÕES
1	CRICIÚMA	03/07/13	AMREC / AMESC
2	CAPIVARI DE BAIXO	04/07/13	AMUREL
3	SÃO MIGUEL DO OESTE	09/07/13	AMEOSC / AMERIOS
4	CHAPECÓ	10/07/13	AMOSC / AMAI / AMNOROESTE
5	CONCÓRDIA	11/07/13	AMAUC
6	PALHOÇA	18/07/13	GRANFPOLIS
7	LAGES	24/07/13	AMURES
8	VIDEIRA	25/07/13	AMARP / AMURC
9	CAMPOS NOVOS	26/07/13	AMPLASC / AMMOC
10	JARAGUÁ DO SUL	31/07/13	AMVALI / AMUNESC / AMPLANORTE
11	RIO DO SUL	01/08/13	AMAVI
12	BLUMENAU	07/08/13	AMMVI
13	ITAJAÍ	08/08/13	AMFRI



13	I		A NOVA CONTABILIDADE E O CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS
31	II		RECURSOS ANTECIPADOS À LUZ DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS N.º TC-13/12 E N.º TC-14/12
55	III		A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A LEI COMPLEMENTAR N.º 131/09 E A LEI N.º 12.527/11
63	IV		TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATOS DE PESSOAL
79	V		CARGOS EM COMISSÃO SOB A ÓTICA DO CONTROLE EXTERNO
93	VI		SOBRE O DEVER DE PROIBIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS
107	VII		HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES
133	VIII		OBRAS PÚBLICAS — PERGUNTAS FREQUENTES



# A NOVA CONTABILIDADE E O CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS

**Ricardo José da Silva**

Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

Este artigo visa ressaltar a importância do controle dos bens patrimoniais pelos entes públicos, que se inicia com a correta classificação, contabilização e arquivamento da documentação. Na fase de distribuição, devem ser identificados os responsáveis pela guarda de cada item. Periodicamente, inventários físicos precisam ser realizados para comprovar a existência física dos bens registrados na contabilidade. Além dos inventários, são necessários os procedimentos de reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão, para que os valores contabilizados reflitam a realidade em termos monetários.

**Palavras-chave:** Bens Patrimoniais. Controle. Classificação. Contabilização. Inventário. Responsabilidade. Depreciação. Reavaliação.

## INTRODUÇÃO

A Lei n.º 4.320 (BRASIL, 1964), do ano de 1964, já previu que todos os bens, direitos e obrigações deveriam estar demonstrados nos balanços públicos. Porém, na prática, o que se observa é a ênfase nas situações orçamentárias e financeiras, ficando em segundo plano a questão patrimonial.

Com as edições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), mais precisamente na 5.ª edição, parte II — Procedimentos Contábeis Patrimoniais, aprovado pela Portaria STN n.º 437, de 12 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), onde constam os capítulos específicos sobre ativo imobilizado, ativo intangível, reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão, pode-se verificar os benefícios da correta evidenciação dos bens públicos.

Com o novo foco patrimonial da contabilidade pública, não é mais possível admitir, por exemplo, a existência de um veículo adquirido há 15 anos apresentando como saldo contábil o seu valor de aquisição, tampouco o registro de bens inexistentes ou bens em bom estado de uso com saldos contábeis de R\$ 0,01.

Nesse sentido, os profissionais de contabilidade e controle interno, juntamente com os servidores do setor de patrimônio, têm papel fundamental no controle da correta contabilização dos bens patrimoniais.

### 1 QUAL A RESPONSABILIDADE DO CONTADOR NO CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS?

Segundo o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964, grifo nosso), os serviços de contabilidade devem ser executados de forma a permitir o conhecimento da composição patrimonial.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o **conhecimento da composição patrimonial**, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros

Os artigos 95 e 96 da mesma lei normatizam o controle e contabilização dos bens permanentes.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Para que os serviços de contabilidade permitam o conhecimento da composição patrimonial, como prevê a lei, é necessário que os registros sintéticos da contabilidade reflitam o que consta nos inventários analíticos. Para tanto, a integração entre os sistemas de patrimônio e da contabilidade é de fundamental importância.

É do contador a responsabilidade de fazer a conciliação entre os saldos do inventário e os saldos contábeis, além dos procedimentos de reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão, para que os valores contabilizados reflitam a realidade em termos monetários.

## 2 QUAL É A RESPONSABILIDADE DO CONTROLE INTERNO NO CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS?

Conforme o artigo 60, Inciso II da Lei Complementar n.º 202/00 — Lei Orgânica do Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2000, grifo nosso), é de responsabilidade do controle interno, avaliar os resultados da gestão patrimonial.

Art. 60. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

[...]

II — **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial**, nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

No artigo 61, inciso I, a mesma lei prevê a obrigação de o controle interno organizar e executar auditorias nos setores de contabilidade e patrimônio, entre outras.

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I — **organizar e executar**, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, **programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios; [...]

No exercício de suas obrigações legais, os controladores internos devem verificar a existência e o cumprimento de normas locais relativas aos procedimentos patrimoniais, bem como, juntamente com os auditores internos, realizar auditorias periódicas nos setores que controlam os bens patrimoniais.

### 3 QUAIS SÃO OS CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAR OS BENS EM MATERIAIS PERMANENTES OU DE CONSUMO?

O controle dos bens patrimoniais inicia no momento da aquisição. É muito importante que, no recebimento dos bens, haja a correta classificação contábil.

Se a aquisição de um *notebook*, por exemplo, for registrada como material de consumo e este vier a ser extraviado, no momento do inventário, não será encontrado fisicamente, tampouco constará nos relatórios do patrimônio. Somente será detectada a falta do bem por meio de análise da correta classificação nas aquisições.

Segundo a Portaria STN n.º 448, de 13 de setembro de 2002 (BRASIL, 2002), os bens se classificam em função da durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade. Conforme o art. 2.º da referida portaria, os bens têm a seguinte classificação:

Material de Consumo: Aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n.º 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

Material Permanente: Aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

Alguns bens podem ser classificados como material de consumo ou material permanente, dependendo da sua utilização. Um exemplo é a aquisição de livros. Se for adquirido para biblioteca pública, “o livro não é considerado material permanente”, conforme o artigo 18 da Lei n.º 10.753/03 (BRASIL, 2003). Será classificado como material de consumo e controlado por simples relação-carga. Se for adquirido para a biblioteca de um órgão público, será classificado como material permanente e incorporado ao patrimônio.

### 4 COMO CONTABILIZAR A AQUISIÇÃO DE BENS DO ATIVO IMOBILIZADO, NO ESTÁGIO DA DESPESA “EM LIQUIDAÇÃO”?

Na fase de conferência, ocorre o estágio da despesa “em liquidação”. Um exemplo clássico é a aquisição de computadores. A liquidação não ocorre juntamente com o recebimento, pois há ainda a necessidade de conferência se os computadores entregues, por exemplo, estão de acordo com as especificações das ordens de compra, processo licitatório e respectivas notas fiscais.

No momento em que o fornecedor entrega as máquinas já deve haver o registro contábil no patrimônio, pois já se efetivou a transmissão da posse. Assim, devem ocorrer lançamentos nas seguintes contas:

- D — 6.2.2.1.3.01.00 — Crédito empenhado a liquidar
- C — 6.2.2.1.3.02.00 — Crédito empenhado em liquidação
- D — 1.X.X.X.X.00.00 — Ativo
- C — 2.1.X.X.X.XX.XX — Passivo Circulante

Após a conferência, haverá lançamento somente nas contas do grupo 6 — controles da execução do planejamento e orçamento e 8 — controles credores, como segue:

- D — 6.2.2.1.3.02.00 — Crédito empenhado em liquidação
- 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

Além dos lançamentos contábeis é necessário que seja providenciado o tombamento (etiquetagem), a incorporação do bem no patrimônio e os respectivos termos de responsabilidade relativos aos bens adquiridos.

## **5 QUAL A IMPORTÂNCIA DO TERMO DE RESPONSABILIDADE E DA RELAÇÃO-CARGA NO CONTROLE DOS BENS?**

Em conformidade com o art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), qualquer pessoa que guarde, gerencie ou administre bens públicos tem o dever de prestar contas.

O artigo 94 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964) determina que os entes públicos devem efetuar “registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração”.

Após o recebimento do bem, sua correta classificação, etiquetagem e incorporação ao patrimônio, vem a fase de distribuição. É nessa fase que devem ser providenciados os Termos de Responsabilidade, identificando quem são os responsáveis pela guarda de cada item do patrimônio, bem como a sua exata localização.

Da mesma forma que, no momento da distribuição, os bens adquiridos como material permanente devem ter identificados os responsáveis por sua guarda por meio de termo de responsabilidade, os bens adquiridos como material de consumo, de uso duradouro, devem ter identificados os responsáveis por meio de relação-carga.

São exemplos de materiais adquiridos como material permanente, conforme o Anexo IV da Portaria STN n.º 448/02 (BRASIL, 2002), registrados no Ativo não Circulante (Imobilizado), in-

corporados ao patrimônio e distribuídos com termos de responsabilidade os veículos, máquinas, computadores, mesas e cadeiras, entre outros.

São exemplos de materiais adquiridos como material de consumo, de uso duradouro, conforme o Anexo I da Portaria STN n.º 448/02, (BRASIL, 2002) registrados no Ativo Circulante (Estoques), não incorporados ao patrimônio e distribuídos com simples relação-carga os perfuradores, grampeadores, telefones e bandeiras, entre outros.

Assim, independentemente da classificação, os responsáveis pela guarda dos bens ficam identificados, por meio de termo de responsabilidade, quando se tratar de material permanente ou relação-carga quando se tratar de material de consumo de uso duradouro.

Importante ressaltar que quando houver recolhimento do bem, ou seja, sua devolução ao depósito, ou no caso de mudança de pessoas no setor, é necessário que sejam alterados os termos de responsabilidade e as relações-carga.

## **6 COMO RESOLVER O PROBLEMA DE FALTA DE DOCUMENTAÇÃO DE BENS IMÓVEIS?**

É muito importante no controle dos bens imóveis que se mantenha uma pasta com a documentação de cada um. Porém, muitos terrenos e prédios públicos são provenientes de doações ou cessões antigas, feitas de forma verbal, impossibilitando que a administração pública identifique a origem desses bens.

O primeiro passo na regularização desses imóveis é procurar o cartório de registro de imóveis e informar as dimensões e as propriedades com os quais este faz limite. Caso sejam identificados proprietários ou herdeiros, há a possibilidade de regularização diretamente com os mesmos.

Caso não sejam identificados proprietários ou não seja possível a regularização, a solução é propor uma ação de usucapião. Sendo comprovada a utilização do imóvel nos prazos definidos pela legislação, o juiz declarará por sentença a propriedade em favor do Município, que servirá de título para registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Segundo o artigo 102 da Lei n.º 10.406/02 (BRASIL, 2002), “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. Esta proibição refere-se ao particular em relação ao bem de propriedade de um ente público. Ou seja, os entes públicos podem requerer usucapião em relação a imóveis de particulares, porém os particulares não podem requerer usucapião em relação a imóveis de entes públicos.

Cabe ressaltar que as instalações construídas no terreno devem ser averbadas no Cartório de Registro de Imóveis. Ou seja, no cartório, o terreno e a edificação possuem um registro só. Porém, na contabilidade, os terrenos são registrados em uma conta e os edifícios em outra.

## 7 COM QUE FREQUÊNCIA DEVE SER REALIZADA A CONTAGEM FÍSICA DOS BENS?

Tão importante quanto os processos de classificação, conferência em relação à documentação e distribuição dos bens, é o processo de contagem física dos bens, ou seja, o inventário. É nessa fase que se busca identificar e corrigir possíveis divergências entre os registros contábeis e a existência física dos bens.

Assim, para que as demonstrações contábeis reflitam a realidade do ente, é fundamental que se proceda inventário dos bens patrimoniais, assim como dos estoques de materiais.

Conforme o item 12.3 do Manual de Patrimônio do Tribunal de Contas da União, instituído pela Portaria TCU n.º 6/2004 e alterado pela Portaria TCU n.º 358/09 (BRASIL, 2009), os tipos de inventário são: de verificação, de transferência, de criação, de extinção e anual.

Os tipos de inventário são:

- 1 — de verificação: realizado a qualquer tempo, com o objetivo de verificar qualquer bem ou conjunto de bens, por iniciativa da Unidade de Patrimônio ou a pedido de qualquer Detentor de Carga ou Responsável;
- 2 — de transferência: realizado quando da mudança de um titular de função de confiança detentor de carga patrimonial;
- 3 — de criação: realizado quando da criação de uma função de confiança, de uma Unidade ou subunidade ou de novo endereço individual do TCU;
- 4 — de extinção: realizado quando da extinção ou transformação de uma função de confiança detentora de carga patrimonial, de uma Unidade ou subunidade ou de endereço individual do TCU;
- 5 — anual: realizado para comprovar a exatidão dos registros de controle patrimonial de todo o patrimônio do Tribunal, demonstrando o acervo de cada Detentor de Carga, de cada Unidade Gestora, o valor total do ano anterior e as variações patrimoniais ocorridas no exercício, elaborado de acordo com o Plano de Contas da Administração Pública Federal.

O referido manual rege os procedimentos do Tribunal de Contas da União. Porém, os conceitos nele contidos podem ser utilizados na elaboração dos manuais dos municípios.

É importante a realização de inventário pelo menos nas transferências de responsabilidades, como é o caso de mudança de prefeito ou de titular de qualquer unidade gestora, e anual, antes do encerramento das demonstrações contábeis.

## 8 O QUE FAZER QUANDO HOVER A FALTA DE ALGUM BEM, NO PROCEDIMENTO DE INVENTÁRIO?

Quando no procedimento de inventário for constatada a falta de algum bem, o dirigente da unidade gestora deverá adotar medidas para apurar as responsabilidades.

A Controladoria-Geral da União, por meio da Instrução Normativa n.º 04/09 (BRASIL, 2009), instituiu para os órgãos federais a possibilidade de regularização de dano de pequeno valor ao patrimônio público por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo.

Art. 1.º Em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor, poderá a apuração do fato ser realizada por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, considera-se prejuízo de pequeno valor aquele cujo preço de mercado para aquisição ou reparação do bem extraviado ou danificado seja igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

[...]

Art. 4.º Verificado que o dano ou o extravio do bem público resultaram de conduta culposa do agente, o encerramento da apuração para fins disciplinares estará condicionado ao ressarcimento ao erário do valor correspondente ao prejuízo causado, que deverá ser feito pelo servidor público causador daquele fato e nos prazos previstos nos §§ 3.º e 4.º do art. 2.º.

§ 1.º O ressarcimento de que trata o *caput* deste artigo poderá ocorrer:

I — por meio de pagamento;

II — pela entrega de um bem de características iguais ou superiores ao danificado ou extraviado, ou

III — pela prestação de serviço que restitua o bem danificado às condições anteriores.

## 9 QUE CONCEITOS SÃO UTILIZADOS NOS PROCEDIMENTOS DE DEPRECIÇÃO, EXAUSTÃO E AMORTIZAÇÃO?

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público de n.º NBC T 16.9, aprovada pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.136/08 (BRASIL, 2008), apresenta as seguintes definições em relação à depreciação, amortização e exaustão.

Amortização: a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado.

Depreciação: a redução do valor dos bens tangíveis pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência.

Exaustão: a redução do valor, decorrente da exploração, dos recursos minerais, florestais e outros recursos naturais esgotáveis.

Valor bruto contábil: o valor do bem registrado na contabilidade, em uma determinada data, sem a dedução da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada.

Valor depreciável, amortizável e exaurível: o valor original de um ativo deduzido do seu valor residual.

Valor líquido contábil: o valor do bem registrado na Contabilidade, em determinada data, deduzido da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada.

Valor residual: o montante líquido que a entidade espera, com razoável segurança, obter por um ativo no fim de sua vida útil econômica, deduzidos os gastos esperados para sua alienação.

Vida útil econômica: o período de tempo definido ou estimado tecnicamente, durante o qual se espera obter fluxos de benefícios futuros de um ativo.

## 10 QUAIS OS TIPOS DE BENS SOFREM DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO?

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público classifica os bens do Ativo não Circulante em Imobilizado e Intangíveis. Os bens classificados no imobilizado são os tangíveis, que têm substância física, enquanto que os intangíveis são aqueles que não têm substância física, como marcas e patentes, por exemplo.

Os bens tangíveis, registrados no Ativo Imobilizado, estão sujeitos à depreciação. São exemplos de bens tangíveis depreciáveis os veículos, máquinas, equipamentos, edifícios, entre outros.

A NBC T n.º 16.9 (BRASIL, 2008), no item 12, lista os bens tangíveis que não estão sujeitos ao regime de depreciação.

- (a) bens móveis de natureza cultural, tais como obras de artes, antiguidades, documentos, bens com interesse histórico, bens integrados em coleções, entre outros;
- (b) bens de uso comum que absorveram ou absorvem recursos públicos, considerados tecnicamente, de vida útil indeterminada;
- (c) animais que se destinam à exposição e à preservação;
- (d) terrenos rurais e urbanos.

Estão sujeitos à exaustão os recursos naturais, como minas, florestas e reservas petrolíferas.

Os bens intangíveis estão sujeitos à amortização. São exemplos de bens amortizáveis as patentes e direitos autorais, direito sobre hipotecas, *softwares*, entre outros.

Ressalva-se que os bens intangíveis como marcas de indústria e comércio não são sujeitos à amortização, pois não tendem a desvalorizar.

## 11 QUAIS OS MÉTODOS DE DEPRECIÇÃO PODEM SER UTILIZADOS PELOS ENTES PÚBLICOS?

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público n.º 16.9 (BRASIL, 2009) sugere a utilização de três métodos de depreciação, amortização e exaustão: das quotas constantes, da soma dos dígitos e o método das unidades produzidas, sem prejuízo da utilização de outros métodos de cálculo.

No método de quotas constantes, conhecido também como alocação em linha reta, a depreciação acontece em função do tempo, e não em função do uso do bem. Assim, a eficiência do equipamento seria constante durante os anos.

Para o cálculo da depreciação pelo método das quotas constantes, apura-se o custo do bem, diminuindo-se o valor residual, e divide-se pelo número de períodos de vida útil.

No item 02.09.03.02 da parte II da 5.ª edição do MCASP (BRASIL, 2012), consta o seguinte caso prático para o método de quotas constantes ou lineares:

Uma entidade pretende realizar a depreciação de um bem utilizando o método das cotas constantes. O valor bruto contábil é R\$ 2.600,00; foi determinado o valor residual de R\$ 600,00 e valor depreciável de R\$ 2.000,00. A vida útil do bem é de cinco anos, conforme a política da entidade, assim, a taxa de depreciação ao ano é de 20%. Por questões didáticas a depreciação será calculada anualmente. A tabela abaixo demonstra os cálculos:

ANO	DEPRECIÇÃO R\$	DEPRECIÇÃO ACUMULADA R\$	VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL R\$
1	400,00	400,00	2.200,00
2	400,00	800,00	1.800,00
3	400,00	1.200,00	1.400,00
4	400,00	1.600,00	1.000,00
5	400,00	2.000,00	600,00
		VALOR RESIDUAL	600,00

“O método da soma dos dígitos resulta em uma taxa decrescente durante a vida útil. Esse é o método mais adequado para itens do imobilizado tais como veículos”, segundo o MCASP.

No item 02.09.03.02 da parte II da 5.<sup>a</sup> edição do MCASP (BRASIL, 2012), consta também o seguinte caso prático para o método da soma dos dígitos:

Uma entidade pretende realizar a depreciação de um bem utilizando o método da soma dos dígitos. O valor bruto contábil é R\$ 2.600,00; foi determinado o valor residual de R\$ 600,00 e valor depreciável de R\$ 2.000,00. A vida útil do bem é de cinco anos, conforme a política da entidade, assim, a taxa de depreciação ao ano é de 20%. Por questões didáticas, a depreciação será calculada anualmente. A tabela abaixo demonstra os cálculos:

ANO	DEPRECIÇÃO R\$	DEPRECIÇÃO ACUMULADA R\$	VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL R\$
1	$5/15 \times 2.000,00 = 666,67$	666,67	1.933,33
2	$4/15 \times 2.000,00 = 533,33$	1.200,00	1.400,00
3	$3/15 \times 2.000,00 = 400,00$	1.600,00	1.000,00
4	$2/15 \times 2.000,00 = 266,67$	1.866,67	733,33
5	$1/15 \times 2.000,00 = 133,33$	2.000,00	600,00
		VALOR RESIDUAL	600,00

Segundo o MCASP, “o método das unidades produzidas resulta em uma taxa baseada no uso ou produção esperados. A vida útil do bem é determinada pela capacidade de produção”.

No item 02.09.03.02 da parte II da 5.<sup>a</sup> edição do MCASP (BRASIL, 2012), consta também o seguinte caso prático para o método das unidades produzidas:

Uma entidade pretende realizar a depreciação de um bem utilizando o método das unidades produzidas. O valor bruto contábil é R\$ 2.600,00; foi determinado o valor residual de R\$ 600,00 e valor depreciável de R\$ 2.000,00. A vida útil do bem é determinada pela capacidade de produção que é igual a 5.000 unidades, sendo 500 unidades ao ano, conforme a política da entidade, assim, a taxa de depreciação ao ano é de 10%. Por questões didáticas, a depreciação será calculada anualmente. A tabela a seguir demonstra os cálculos:

ANO	DEPRECIÇÃO R\$	DEPRECIÇÃO ACUMULADA R\$	VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL R\$
1	200,00	200,00	2.400,00
2	200,00	400,00	2.200,00
3	200,00	600,00	2.000,00
4	200,00	800,00	1.800,00
5	200,00	1.000,00	1.600,00
6	200,00	1.200,00	1.400,00
7	200,00	1.400,00	1.200,00
8	200,00	1.600,00	1.000,00
9	200,00	1.800,00	800,00
10	200,00	2.000,00	600,00
		VALOR RESIDUAL	600,00

Ainda segundo o MCASP, 5.<sup>a</sup> edição, parte II, item 02.09.03.03 (BRASIL, 2012), a depreciação deve ser realizada mensalmente, identificando-se individualmente o cálculo do valor a depreciar de cada item, podendo a contabilização ser realizada por classes de bens.

A depreciação deverá ser realizada mensalmente em quotas que representam um duodécimo da taxa de depreciação anual do bem. Embora o lançamento contábil possa ser realizado pelo valor total da classe dos bens depreciados ao qual aquele item se refere, é importante notar que o cálculo do valor a depreciar deve ser identificado individualmente, item a item, em virtude da possibilidade de haver bens similares com taxas de depreciação diferentes e bens totalmente depreciados.

## 12 QUANDO DEVE OCORRER A REAVALIAÇÃO OU O AJUSTE A VALOR RECUPERÁVEL DOS BENS?

Deve ocorrer a reavaliação do bem quando o seu valor de mercado está acima do valor contábil. Da mesma forma, quando o valor de mercado é menor que o valor líquido registrado na contabilidade, deve ocorrer o ajuste a valor presente.

Conforme o item 02.09.01, da parte II da 5.<sup>a</sup> edição do MCASP (BRASIL, 2012), é necessário que de tempos em tempos esses bens passem por um processo visando adequar o seu valor contábil.

Diversos fatores podem fazer com que o valor contábil de um ativo não corresponda ao seu valor justo. Assim, caso a entidade adote esse método de mensuração após o reconhecimento inicial de uma classe de ativo imobilizado ou intangível, é necessário que de tempos em tempos esses bens passem por um processo visando adequar o seu valor contábil.

A frequência com que as reavaliações são realizadas depende das mudanças dos valores justos dos itens do ativo que serão reavaliados. Quando o valor justo de um ativo difere materialmente do seu valor contábil registrado, exige-se nova reavaliação. Os itens do ativo que sofrerem mudanças significativas no valor justo necessitam de reavaliação anual. Tais reavaliações frequentes são desnecessárias para itens do ativo que não sofrem mudanças significativas no valor justo. Em vez disso, pode ser necessário reavaliar o item apenas a cada quatro anos.

As empresas estatais dependentes seguem normas específicas quanto à reavaliação.

Ressalta-se que norma local deve reger os procedimentos de reavaliação e ajuste ao valor recuperável no âmbito de cada município, para que os valores contábeis reflitam a realidade dos bens em termos monetários.

### **13 O QUE CADA ENTE DEVE DISCIPLINAR EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS PARA DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO, EXAUSTÃO, REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL DOS BENS?**

De acordo com o MCASP, parte II, item 02.09.00 (BRASIL, 2012, grifo nosso), cada ente deve definir uma data de corte, separando os bens que sofrerão depreciação, amortização ou exaustão diretamente daqueles que primeiramente deverão ser reavaliados.

Deve-se ressaltar a importância da definição de uma data de corte, que visa separar os bens que serão objetos de ajuste em seu valor contábil e os bens que poderão ser depreciados diretamente, sem passar por um ajuste. A definição da data de corte, bem como a composição da comissão de servidores responsáveis pela realização dos trabalhos junto ao setor de patrimônio, é um ato discricionário de cada ente, devendo o gestor responsável efetivá-las de acordo com sua realidade.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, por meio da Portaria n.º TC-0078/12 (SANTA CATARINA, 2012), que “disciplina os procedimentos para Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável, Depreciação e Amortização dos bens móveis sob a responsabilidade do Tribunal de Contas”, fixou como data de corte os bens adquiridos a partir de janeiro de 2010.

Art. 2.º Os bens móveis adquiridos, incorporados e/ou em condições de uso a partir de janeiro de 2010 serão depreciados ou amortizados de acordo com os prazos de vida útil e taxas de depreciação e amortização previstos no Anexo I, dispensando-se a prévia reavaliação.

Conforme determina o § 2.º da mesma portaria, de acordo com as normas do MCASP (BRASIL, 2012), “a depreciação e a amortização dos ativos devem iniciar quando os bens estiverem em condições de uso”.

Quanto às tabelas contendo taxas, vida útil do bem e valor residual, também deverão ser estabelecidas pelo próprio ente, em função das particularidades de cada região e do uso diferenciado dos bens, conforme item 02.09.03, da parte II do MCASP (BRASIL, 2012).

A estimativa da vida útil do ativo deve ser feita com base na experiência da entidade com ativos semelhantes. Assim, as tabelas de depreciação contendo o tempo de vida útil e os valores residuais a serem aplicadas pelos entes deverão ser estabelecidas pelo próprio, de acordo com as características particulares da utilização desses bens pelo ente. Assim, um veículo, por exemplo, poderá ser depreciado em período menor ou maior, devido às características do uso desse bem. Ao final do período de vida útil, o veículo ainda pode ter condições de ser utilizado, devendo ser feita uma reavaliação do bem, caso o valor residual não reflita o valor justo, atribuindo a ele um novo valor, baseado em dados técnicos. A partir daí, pode-se iniciar um novo período de depreciação.

Dessa forma, a entidade deve utilizar o prazo de vida útil e as taxas anuais de depreciação conforme as peculiaridades de sua gestão. Por exemplo, um veículo utilizado que se destina apenas a serviços burocráticos (levar correspondências, transportar servidores para um determinado lugar) pode não ter a mesma vida útil daquele utilizado pela ronda policial, pois a quilometragem entre os dois veículos será muito diferente, o que ocasiona vida útil diferenciada.

Não é necessário que o ente possua uma tabela única de depreciação, sendo possível que determinados bens sejam depreciados a taxas diferentes, em função de suas características, devendo também essa particularidade ser evidenciada em notas explicativas.

O Anexo II da Portaria n.º TC-0078/12 (SANTA CATARINA, 2012) traz critérios para reavaliação dos seus veículos automotores, equipamentos e mobiliários em geral, equipamentos

de processamento de dados, aparelhos, equipamentos e utensílios médicos, odontológicos, de comunicação, medição e orientação.

## **ANEXO II**

### **CRITÉRIOS PARA REAVALIAÇÃO DE BENS MÓVEIS (Art. 3.º)**

#### **1) Veículo Automotor:**

- a) A Reavaliação será feita com base no valor de mercado, considerando as condições gerais de uso do veículo;
- b) O valor de referencia de mercado será obtido por meio da Tabela FIPE, o qual será confrontado com as condições gerais do veículo, através de Laudo de Reavaliação emitido individualmente, que contemplará a avaliação dos itens relevantes do veículo, conforme Tabela do Anexo III.

#### **2) Equipamentos e Mobiliários em Geral:**

A Reavaliação necessitará de vistoria, utilizando os critérios do art. 5.º desta Portaria, com base na Tabela do Anexo IV.

#### **3) Equipamentos de Processamento de Dados, Aparelhos, Equipamentos e Utensílios Médicos, Odontológicos, de Comunicação, Medição e Orientação:**

A Reavaliação necessitará de Parecer Técnico elaborado por comissão integrada por servidores com conhecimentos técnicos especializados, conforme § 2.º do art. 2.º da Resolução n.º 61/11, informando o estado de conservação, tendo por modelo do Anexo V.

Assim, cada município deve editar e publicar decreto disciplinando os procedimentos para reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão dos seus bens.

É importante também que cada município tenha o seu manual de procedimentos, com instruções específicas para os servidores que utilizam e controlam os bens patrimoniais.

## **14 SEGUNDO O PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO, QUAIS OS LANÇAMENTOS CONTÁBEIS PARA DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO, EXAUSTÃO, REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL?**

Os lançamentos contábeis relativos ao registro de depreciação, amortização e exaustão são nas seguintes contas:

D — 3.3.3.X.X.XX.XX Depreciação, Amortização e Exaustão

C — 1.2.X.8.X.XX.XX (-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas

Quando houver a baixa do bem, os valores relativos à Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas são transferidos para as contas dos respectivos bens, do Ativo Imobilizado (1.2.3) ou Intangível (1.2.4), como segue:

- D — 1.2.X.8.X.XX.XX (-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas
- C — 1.2.X.X.X.XX.XX Ativo não Circulante (Imobilizado ou Intangível)

Quando for efetuada reavaliação e o valor de mercado está acima do valor contábil, o lançamento é o seguinte:

- D — 1.2.X.X.X.XX.XX Ativo não Circulante (Imobilizado ou Intangível)
- C — 4.6.1.X.X.XX.XX Reavaliação de Ativos

Quando for efetuada reavaliação e o valor de mercado está abaixo do valor contábil, dá-se o nome de redução ao valor recuperável. O lançamento é o seguinte:

- D — 3.6.1.X.X.XX.XX Redução a Valor Recuperável
- C — 1.2.X.X.X.XX.XX Ativo não Circulante (Imobilizado ou Intangível)

## CONCLUSÃO

Com a ênfase no foco patrimonial trazida pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os entes devem fazer um maior controle sobre os seus bens.

Sendo os bens classificados como material permanente ou de material de consumo, de uso duradouro, há de se ter registro sobre os responsáveis pela guarda de cada item.

Os valores e as quantidades registrados na contabilidade devem refletir a existência e localização dos bens, com valores condizentes com os de mercado.

Para o correto controle dos bens patrimoniais é de fundamental importância o empenho dos profissionais de contabilidade, controle interno e patrimônio. É necessário também que os sistemas de contabilidade e patrimônio sejam integrados e que cada município tenha os seus procedimentos disciplinados por meio de decretos e manuais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **IN CGU n.º 04, de 17 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN\\_CGU\\_04\\_2009.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_CGU_04_2009.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC n.º 1.136, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T 16.9 — depreciação, amortização e exaustão. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **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/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003**. Institui a Política Nacional do Livro. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=225122>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 437, de 12 de julho 2012**. Aprova a 5ª 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](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_437_MCASP.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN n.º 448, de 13 de setembro de 2002**. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port\\_448\\_2002.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Port_448_2002.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Portaria TCU n.º 358, 25 de novembro de 2009.** Altera o Manual de Patrimônio do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n.º 202, de 15 dezembro de 2000.** 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](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Portaria n.º 78, de 10 de fevereiro de 2012.** Disciplina os procedimentos para Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável, Depreciação e Amortização dos bens móveis sob a Responsabilidade do Tribunal de Contas. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria\\_n\\_\\_tc\\_78-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria_n__tc_78-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

SANTOS, Gerson dos. **Gestão patrimonial.** Florianópolis: Secco, 2012.

# RECURSOS ANTECIPADOS À LUZ DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS N.º TC-13/12 E N.º TC-14/12

**Hemerson José Garcia**  
**Marcos André Alves Monteiro**  
**Moughan Larroyd Bonnassis**  
**Nilsom Zanatto**

Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo primordial esclarecer alguns dos principais questionamentos demandados pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas a partir da vigência das Instruções Normativas n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012) e n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a). A edição destas normas regulamentadoras das situações de concessão, fiscalização e prestação de contas de recursos antecipados deu-se em virtude de inúmeras irregularidades identificadas nos processos de fiscalização desta natureza, sobretudo no âmbito estadual.

**Palavras-chave:** Recursos antecipados. Adiantamentos. Diárias. Transferências voluntárias. Subvenções. Auxílios. Contribuições. Concessão. Fiscalização. Prestação de Contas. Responsável. Tomada de Contas Especial.

## INTRODUÇÃO

Tendo em vista a atuação preventiva e educativa do Tribunal de Contas de Santa Catarina, ainda que na esfera municipal os problemas identificados não alcancem a dimensão e o volume de recursos da área estadual, não raras vezes, ainda que isoladamente em determinadas unidades, são identificadas irregularidades que exigem uma atuação mais incisiva por parte deste Órgão fiscalizador.

Nesse sentido, as normas editadas alcançam também as pequenas unidades municipais que, a partir de então, devem se preocupar com a estruturação das diversas áreas competentes pela concessão, fiscalização e análise da prestação de contas dos recursos antecipados, exigindo dos gestores a tomada de providências sob pena de responsabilização pela omissão administrativa.

### **1 QUAIS CONCESSÕES DE RECURSOS ESTÃO SUJEITAS AO CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NA IN N.º 14/12 (SANTA CATARINA, 2012A)?**

Nos termos do artigo 1.º, § 2.º, inciso II, da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), consideram-se recursos concedidos: os adiantamentos, as diárias, as transferências voluntárias, as subvenções, os auxílios e as contribuições.

Os adiantamentos são os valores transferidos a agentes públicos visando atender necessidades da Administração mediante a realização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, conforme definido em lei<sup>1</sup>.

O exemplo prático desta espécie de transferência são os valores repassados aos servidores na função de motoristas para eventual abastecimento ou manutenção corretiva em viagem.

As diárias constituem-se em transferência aos servidores públicos para custeio de gastos com alimentação e hospedagem nos casos de deslocamento temporário a serviço para fora da sede do município, desde que autorizado expressamente em lei.

São duas as formas de custeio do deslocamento do servidor a serviço. Uma é o pagamento de diárias e outra é o adiantamento para custeio de despesas. Uma ou outra deve estar autorizada em lei e regulamentada no âmbito de cada poder, órgão ou entidade.

Exige-se lei apenas para autorização do pagamento, sendo possível, em regulamento próprio a ser editado pelo Ordenador ou Órgão competente, estabelecer-se a forma, as condições, os valores e os prazos para prestação de contas.

---

<sup>1</sup> Art. 68 da Lei n.º 4.320/64.

As transferências voluntárias são os repasses realizados por meio de acordo que discipline a transferência de recursos financeiros e tenha como partícipes órgão ou entidade da administração pública federal, estadual ou municipal, direta ou indireta, visando à execução de programas e ações de interesse recíprocos, em regime de mútua cooperação. Não se incluem nessa espécie as transferências compulsórias para cumprimento de disposições constitucionais ou legais<sup>2</sup>.

Exemplo prático é a assinatura de convênio para repasses de recursos do município ao Estado para aquisição de equipamentos e contratação de serviços com objetivo de implantação de rede de monitoramento urbano. Trata-se de forma voluntária de parceria cujas atribuições originariamente poderiam ser realizadas isoladamente por um só ente. No entanto, o acordo viabiliza a implantação do serviço de forma mais eficiente e econômica ao erário.

As subvenções são as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio da entidade beneficiada visando à prestação de serviços, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicada a esses objetivos revelar-se mais econômica<sup>3</sup>.

A concessão de subvenção social deve ser restrita às entidades sem fins lucrativos dedicadas à prestação de serviços de assistência social, médica, educacional ou cultural, nos termos da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964) e conforme dispuser a legislação do concedente, que comprovem regular exercício de suas atividades no Estado de Santa Catarina, bem como a compatibilidade entre as finalidades estatutárias e o objeto do repasse<sup>4</sup>.

Os auxílios são as transferências destinadas a outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de capital para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

As contribuições são transferências correntes para entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, em razão das suas atividades de caráter social, para as quais não se exige a contraprestação direta em bens e serviços. O seu valor pode ser aplicado em despesas correntes e de capital de atividades meio e fim<sup>5</sup>.

Para ilustrar, apresenta-se quadro indicativo da legislação a ser observada para cada espécie de repasse.

<sup>2</sup> Art. 25 da Lei Complementar n.º 101/00.

<sup>3</sup> Art. 16 da Lei n.º 4320/64.

<sup>4</sup> Art. 25 da Instrução Normativa n.º TC-14/12.

<sup>5</sup> Art. 12, §§ 2.º e 6.º da Lei n.º 4.320/64.

**QUADRO: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A CADA ESPÉCIE DE REPASSE**

ESPÉCIE	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL
Subvenção Auxílio Contribuição	Lei Complementar n.º 101/00, artigo 26. Lei n.º 4.320/64, artigo 12 e seus parágrafos, artigo 16 a 21. Instrução Normativa n.º TC-14/12, artigos 20-37; 43-49. Leis municipais específicas. Regulamentos editados pelos poderes executivo e legislativo local.
Transferências Voluntárias	Lei n.º 8.666/93, artigo 116. Lei Complementar n.º 101/00, artigos 25 e 26. Instrução Normativa n.º TC-14/12, artigos 44-49; 50-60.
Adiantamento	Lei n.º 4.320/64, artigos 65, 68 e 69. Instrução Normativa n.º TC-14/12, artigos 4.º-15; 39-40; 44-49. Leis municipais específicas. Regulamentos editados pelos poderes executivo e legislativo local.
Diárias	Estatuto dos servidores municipais. Instrução Normativa n.º TC-14/12, artigos 16-19; 41-42; 44-46. Leis municipais específicas. Regulamentos editados pelos poderes executivo e legislativo local.

Como se pode observar, todas essas espécies de transferências estão sujeitas às regras estabelecidas pela Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012b) e a sua concessão deve ocorrer exclusivamente para o atendimento de necessidade coletiva ou interesse público, devidamente demonstrados e justificados, e deve estar de acordo com os princípios da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da eficiência, da moralidade e da economicidade<sup>6</sup>.

## **2 DE ACORDO COM A INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012A), QUEM ESTÁ SUJEITO À RESPONSABILIZAÇÃO, PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS, PELA MÁ APLICAÇÃO OU PELA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS CONCEDIDOS?**

De acordo com o art. 1.º, § 2.º, inciso I da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), os responsáveis pela gestão dos recursos públicos repassados no âmbito da concessão, fiscalização e análise da prestação de contas, são as seguintes pessoas físicas e/ou jurídicas nominadas:

<sup>6</sup> Art. 1.º § 1.º da Instrução Normativa n.º TC-14/12.

- a autoridade administrativa titular da competência para a concessão dos recursos e do correspondente dever de exigir a prestação de contas;
- a pessoa física beneficiária de recursos públicos e o representante legal de pessoa jurídica de direito público ou privado que tenha recebido recurso público sujeito à prestação de contas;
- a pessoa jurídica de direito privado que tenha recebido recurso público sujeito à prestação de contas;
- os demais agentes públicos envolvidos no processo de concessão e na fiscalização da aplicação dos recursos concedidos.

Nesse sentido, respondem perante o Tribunal de Contas os agentes públicos envolvidos no processo de concessão e na fiscalização da aplicação dos recursos concedidos e as pessoas físicas e jurídicas beneficiárias dos recursos repassados responsáveis pela sua correta aplicação.

Aos agentes públicos cabe a execução regular no procedimento de concessão, o exercício efetivo da fiscalização da aplicação dos recursos concedidos e a análise da prestação de contas ou as providências administrativas nos casos de inexistência de prestação.

Com relação às pessoas físicas e jurídicas beneficiárias, cabe a apresentação de todas as informações e documentos exigidos para a concessão, a correta aplicação de acordo com o plano de trabalho aprovado e a consequente prestação de contas nos termos exigidos neste regulamento e nas legislações municipais específicas.

### **3 O MUNICÍPIO DEVE POSSUIR LEI ESPECÍFICA PARA CADA REPASSE E/OU DEVE POSSUIR LEI GERAL DISCIPLINANDO OS PRAZOS E OUTROS ELEMENTOS RELATIVOS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS CONCEDIDOS?**

Para a concessão de recursos antecipados, o município deve obedecer aos princípios constitucionais previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), assim como regulamentar a matéria no âmbito de sua competência.

A necessidade de lei específica não requer autorização individual para cada repasse, mas tão somente de uma norma disciplinando a forma e os critérios de concessão, quais áreas contempladas (saúde, assistência social, educação ou cultura), a formação e tramitação do processo administrativo, a forma e os prazos para prestação de contas, penalidades na ausência de prestação e/ou de cumprimento do objeto pactuado.

A autorização genérica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou na Lei Orçamentária Anual não é suficiente para permitir a concessão de recursos a pessoas físicas ou jurídicas.

No caso de diárias e adiantamentos deve haver autorização legislativa nas normas pertinentes aos servidores públicos municipais ou em leis específicas que autorizem o pagamento dessa despesa.

Com relação ao adiantamento, pode ser editada lei específica regulamentando a concessão por parte de cada ente federativo, não cabendo a utilização por analogia das regras estabelecidas por outras esferas governamentais, como, por exemplo, o Decreto n.º 93.872/86 (BRASIL, 1986).

#### **4 COMO REALIZAR O PAGAMENTO DAS DESPESAS MIÚDAS DE PRONTO PAGAMENTO, UMA VEZ QUE NÃO É COMUM A UTILIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA ELETRÔNICA PARA PAGAMENTOS DE VALORES DE PEQUENA MONTA?**

A Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) trouxe, em seu artigo 10, as regras para movimentação de numerário a título de adiantamento:

Art. 10. Os recursos concedidos a título de adiantamento serão depositados em conta bancária específica vinculada e movimentados por ordem bancária ou transferência eletrônica de numerário.

§ 1.º A conta bancária deverá ser identificada com o nome da unidade concedente, acrescido da expressão “Adiantamento” e, sempre que possível, do nome do responsável pelos recursos.

§ 2.º A movimentação por cheques nominais, cruzados e individualizados por credor e a realização de saques para pagamentos em espécie serão admitidos apenas quando não for possível a movimentação na forma do *caput*, devendo esta circunstância ser justificada na prestação de contas.

§ 3.º Decorrido o prazo de aplicação, os recursos de adiantamentos ou saldos destes não aplicados no objeto, serão imediatamente recolhidos à conta bancária de origem juntamente com as eventuais rendas de aplicações financeiras.

§ 4.º A conta bancária que deixar de ser movimentada deve ser imediatamente encerrada, sendo vedada a sua reutilização para outros fins ou sua movimentação por outro servidor.

Como se pode observar, os valores deverão ser depositados em conta bancária específica vinculada e movimentados por ordem bancária ou transferência eletrônica de numerário. Qualquer exceção à regra imposta, como a utilização de saques, cheques, deverá estar justificada, uma a uma, na prestação de contas, conforme prevê o § 2.º do mesmo artigo.

## **5 PARA CADA ADIANTAMENTO DEVE SER ABERTA UMA CONTA BANCÁRIA EXCLUSIVA? EM CASO NEGATIVO, COMO FICA O CONTROLE DOS RECURSOS REPASSADOS?**

O artigo 10 da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), já transcrito na questão anterior, impõe, de maneira expressa, a necessidade de abertura de conta exclusiva e vinculada aos fins propostos para a movimentação dos recursos antecipados.

Entende-se, assim, que a partir do advento da nova normatização todos os recursos concedidos a título de adiantamento deverão ser movimentados em conta bancária exclusiva.

Destarte, até o presente momento, ainda vige entendimento desta Corte de Contas acerca da possibilidade de centralização de recursos em uma única conta para atendimento de despesas de naturezas diversas, conforme segue:

Prejulgado n.º 0067

É possível a centralização de adiantamentos de recursos, desde que os pagamentos sejam efetuados pelo responsável ou em seu nome (SANTA CATARINA, 1992).<sup>7</sup>

Toma-se como exemplo os recursos antecipados para fazer frente às necessidades do setor de transporte de uma unidade gestora, pois tais recursos deverão custear despesas referentes às atividades de diversos motoristas e, neste caso, a abertura de uma conta para cada valor antecipado pode se apresentar tecnicamente complexa e operacionalmente inviável.

Assim, é facultado ao servidor responsável por uma única conta bancária, exclusiva e vinculada, efetuar os repasses aos demais motoristas, salientando que os atos necessários à verificação da efetiva regularidade da despesa, sua liquidação e pagamento, serão de total responsabilidade do titular da conta recebedora dos recursos antecipados.

## **6 QUAIS AS NOVAS REGRAS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA CONCESSÃO DE DIÁRIAS?**

Para a devida análise do questionamento em tela, deve-se inicialmente situar as regras que embasavam a prestação de contas na concessão de diárias até o advento da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), quer sejam as normativas encontradas no art. 62 da Resolução n.º TC-16/94 (SANTA CATARINA, 1994):

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-TC0011350/23**. Relator: Conselheiro Octacílio Pedro Ramos. Florianópolis, 23 de dezembro de 1992. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

Art. 62. O pagamento de diárias deverá ser comprovado com os documentos seguintes:

I — Roteiro de viagem, que deverá consignar:

- a) Identificação do servidor — nome, matrícula, cargo, função ou emprego;
- b) Deslocamentos — data e hora de saída e de chegada à origem e local de destino;
- c) Meio de transporte utilizado;
- d) Descrição sucinta do objetivo da viagem;
- e) Número de diárias e cálculo do montante devido;
- f) Quitação do credor;
- g) Nome, cargo ou função e assinatura da autoridade concedente;

II — Documento comprobatório da efetiva realização da viagem: ordem de tráfego, bilhete de passagem, relatório, ata de presença, nota fiscal ou outros documentos;

III — Justificativa, firmada pelo ordenador da despesa, da urgência e inadiabilidade ou da conveniência de uso de transporte aéreo ou de veículo particular do servidor, este quando cadastrado no órgão público, na forma da legislação vigente, quando cabível. [...]

**(Disposições revogadas pela Instrução Normativa n.º TC-14/12 — DOTC-e de 22/06/2012) (SANTA CATARINA, 2012a)**

Desse excerto legal extraímos que a concessão de diárias limitava-se a análise, posterior, de duas fases quanto à regularidade desta. Inicialmente, versava a Res. n.º TC-16/94 (SANTA CATARINA, 1994) no inciso I de seu art. 62, sobre os critérios objetivos da concessão de diárias, quer sejam a individualização do recebedor, roteiro de viagem, descrição do objetivo da viagem, número de diárias e montante concedido, respectiva quitação por parte do credor e por fim identificação da autoridade concedente. Na segunda, resumia-se a análise da efetiva realização da viagem motivadora da concessão de diárias através da comprovação documental de efetiva estada no local de destino.

Salienta-se que em nenhuma dessas fases existia qualquer critério de valoração qualitativa da despesa antes da mesma ser realizada.

Com o advento da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) ocorreu significativa alteração na análise da conveniência e necessidade da concessão de diárias, pois passou a existir a obrigatoriedade de prévia autorização pelo ordenador da despesa, que deverá ser realizada formalmente após análise do requerimento de pagamento de diárias, conforme se depreende de seus artigos 16 e 17:

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

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

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

II — justificativa do deslocamento;

III — indicação do período do deslocamento e do destino.

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

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

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

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

Propiciou, assim, ao ordenador, uma efetiva análise prévia da conveniência e necessidade da concessão de diárias em atenção aos princípios constitucionais da economicidade e eficiência.

Outra novação encontrada na Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) impõe ao jurisdicionado a necessidade de normatização própria com fito a conferir legalidade às concessões de diárias, conforme dispõe o artigo 18:

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

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

Nessa sistemática, a nova normativa relevou a uma terceira fase a comprovação, não só da realização das despesas, como também do cumprimento do objetivo motivador do deslocamento, senão vejamos:

Art. 19. O beneficiário deve comprovar a efetiva realização da viagem, a estada no local de destino e o cumprimento dos objetivos, mediante apresentação dos seguintes documentos comprobatórios:

Nesse sentido, definiu três fases a serem observadas:

a) Comprovação do deslocamento que deverá atender ao disposto no art. 19, inciso I da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a):

I — do deslocamento:

a) ordem de tráfego e autorização para uso de veículo, em caso de viagem com veículo oficial;

- b) bilhete de passagem, se o meio de transporte utilizado for o coletivo, exceto aéreo;
- c) comprovante de embarque, em se tratando de transporte aéreo.

b) Comprovação da estada no local que deverá acatar o disposto no inciso segundo do mesmo tipo normativo:

- II — da estada no local de destino, quaisquer dos documentos abaixo:
  - a) nota fiscal de hospedagem;
  - b) nota fiscal de alimentação;
  - c) nota de abastecimento de veículo oficial, no caso de motorista;
  - d) outros documentos idôneos capazes de comprovar a estada.

c) Por fim, deverá comprovar o cumprimento do objetivo ensejador do pagamento de diária nos termos do art. 19, inciso III:

- III — do cumprimento do objetivo da viagem:
  - a) ofício de apresentação com o ciente da autoridade competente, quando se tratar de inspeção, auditoria ou similares;
  - b) lista de frequência ou certificado, quando se tratar de participação em evento ou atividade de capacitação ou formação profissional;
  - c) outros documentos capazes de comprovar o cumprimento do objetivo da viagem.

§ 1.º O beneficiário é obrigado a restituir integralmente ao concedente ou ao detentor do adiantamento as diárias consideradas indevidas, sem prejuízo da competente apuração de responsabilidades.

§ 2.º No caso de retorno antecipado ou se, por qualquer circunstância, não tiver sido realizada a viagem, o beneficiário restituirá o saldo ou a totalidade das diárias no prazo estabelecido pelo concedente.

## **7 É POSSÍVEL O PAGAMENTO DE DIÁRIAS PARA CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL?**

Para o enfrentamento da presente questão, necessário se faz uma análise sistemática da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), especialmente com relação ao art. 1.º, § 2.º, inciso II, alínea “b”:

Art. 1.º O responsável pela gestão de dinheiro público deve demonstrar que os recursos foram aplicados em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes e nas finalidades a que se destinavam, por meio da respectiva prestação de contas, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 58 da Constituição do Estado.

[...]

§ 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

[...]

II — [...]

b) os valores transferidos a agentes públicos a título de diárias;

Demonstra-se, assim, que o pagamento de diárias pela administração pública somente poderá ser realizado a agentes públicos.

E, conceituando-se agentes públicos, verifica-se que estes se confundem com qualquer pessoa física que presta serviço de caráter público, seja transitoriamente, com ou sem remuneração.

Nesse sentido, preleciona Alexandrino (2008):

Considera-se agente público toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função.

Nesse diapasão, classifica os agentes públicos em cinco grupos:

Os agentes públicos são divididos em cinco grandes grupos; agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agente delegados e agentes credenciados.

[...]

3.c — agentes honoríficos;

Os agentes honoríficos são os cidadãos requisitados para colaboradores com o estado mediante a prestação de serviço específico, e usualmente de forma gratuita (sem remuneração).

Exemplos; os mesários eleitorais, jurados, os membros dos conselhos tutelares criados pelo estatuto da criança e adolescente e outros.

Pode-se, a luz dos ensinamentos apresentados, considerar que, estando os membros dos conselhos, representantes da sociedade civil, elencados entre os agentes públicos honoríficos, a concessão de diárias encontra supedâneo na normatização em comento.

Entendimento esposado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina nos Prejulgados que seguem:

Prejulgado n.º 0965

É perfeitamente legal, estando em conformidade com a legislação vigente, constituindo direito do membro do Conselho Estadual do Meio Ambiente, a concessão de diárias e passagens, uma vez ocorrido o seu deslocamento da sede, a serviço, nos termos do artigo 4.º, § 3.º, do Decreto n.º 133/99 c/c o artigo 30 do Decreto n.º 533/91. Todavia, configura-se premissa à referida concessão, a prévia autorização do titular da pasta a qual o Conselho do Meio Ambiente esteja vinculado (SANTA CATARINA, 2001).

E ainda,

Prejulgado n.º 1978

Os membros do Conselho Tutelar que se ausentarem do Município em face da realização de diligências e/ou participação em eventos relacionados com matéria de sua competência e reconhecidos como de interesse relevante farão jus ao pagamento de diárias (SANTA CATARINA, 2008).

Com referência aos conselhos municipais ainda, atualmente em grande número (Saúde, Fundeb, Assistência Social, Idoso, Infância e Adolescência, alimentação Escolar, entre outros) em virtude do incentivo à participação da sociedade na gestão pública, todos têm como premissa a composição de forma paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil.

Nesse sentido, a participação de pessoas sem o vínculo com a administração requer regulamentação no âmbito dos municípios, pois, pela disciplina prevista comumente nos estatutos dos servidores públicos, apenas os servidores teriam direito à percepção de diárias em caso de deslocamento a serviço.

Entretanto, esta não é a melhor interpretação a ser dada diante da realidade vivenciada pelos municípios nos últimos tempos.

O exercício da função pública relevante, como é o caso de representantes da sociedade civil nos conselhos municipais, deve ser levado em consideração no momento da análise da questão.

A possibilidade de concessão vem ao encontro da garantia do princípio da paridade, que deve ser interpretado não só de forma numérica, mas também para garantir igualdades de condições na atuação e desempenho das funções perante o conselho municipal respectivo.

Nesse sentido, cita-se a Lei n.º 8.742/93 (BRASIL, 1993), que em seu artigo 16 garante expressamente a disponibilização de recursos materiais para os conselheiros no exercício de suas atribuições, inclusive diárias para os representantes da sociedade civil, senão vejamos:

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I — o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II — os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III — o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV — os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, **garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.** (grifado)

Assim, conclui-se que é possível o pagamento de diárias a representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de forma a garantir o exercício do mandato em igualdades de condições com os representantes do governo.

## 8 É POSSÍVEL O PAGAMENTO DE DIÁRIAS PARA PRESTADORES DE SERVIÇOS?

Na esteira das considerações apresentadas na resposta do questionamento anterior, os prestadores de serviços não se classificam no rol de agentes públicos, desta forma carece de previsão legal o pagamento de diárias.

Nesse sentido manifestou-se o Plenário do Tribunal de Contas:

Prejulgado n.º 1509

O poder público estadual não está autorizado, por norma legal, a conceder diárias a pessoas estranhas ao quadro de pessoal, razão pela qual não poderá concedê-las a pessoas contratadas para prestação de serviços técnico-profissionais (art. 13, inciso VI, da Lei federal n.º 8.666/93).

Tais profissionais estão vinculados à empresa privada contratada, que responderá pelos correspondentes encargos trabalhistas.

O ente público só responderá pelos valores pactuados no contrato administrativo firmado, na forma da Lei de Licitações e Contratos, e dentro dos limites, quando for o caso, da proposta vencedora do certame licitatório (SANTA CATARINA, 2004).

E ainda,

Prejulgado n.º 2123

1. Em contrato de prestação de serviços, na modalidade terceirização, com deslocamento de funcionários da empresa contratada (terceirizada) para outra cidade, não é cabível o pagamento de diárias pelo ente público (tomador de serviço) diretamente aos funcionários terceirizados, por serem devidas pela empresa contratada aos seus funcionários;

2. O orçamento referente à licitação de serviços terceirizados deve prever entre os custos unitários, as despesas com transporte e hospedagem de funcionários da empresa, quando necessário o deslocamento para cidades diversas daquela em que o serviço é habitualmente prestado (SANTA CATARINA, 2012).

## 9 QUEM DEVE ANALISAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?

A Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) regulamentou a análise das prestações de contas de maneira a conferir uma sistemática de redundância a fim de garantir, através de repetição de procedimentos, a observância dos preceitos legais na análise.

Preliminarmente, a análise inicia-se pelo concedente que deverá emitir parecer técnico fundamentado em consonância ao art. 47 da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a):

Art. 47. As prestações de contas de recursos concedidos a título de adiantamento, subvenções, auxílios e contribuições serão analisadas pelo concedente, que emitirá parecer técnico fundamentado.

§ 1.º O Parecer de que trata o *caput* concluirá pela regularidade ou irregularidade da prestação de contas, devendo considerar, dentre outros aspectos e conforme o caso:

I — a regular aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas;

II — a observância, na aplicação dos recursos, dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente;

III — o cumprimento do plano de trabalho;

IV — a regularidade dos documentos comprobatórios da despesa e da composição da prestação de contas;

V — execução total ou parcial do objeto;

VI — aplicação total ou parcial da contrapartida;

VII — eventual perda financeira em razão da não aplicação dos recursos no mercado financeiro para manter o poder aquisitivo da moeda;

VIII — devolução, ao concedente, de eventual saldo de recursos não aplicados no objeto do repasse, inclusive os decorrentes de receitas de aplicações financeiras.

§ 2.º O parecer de que trata o *caput* versará também sobre a execução física e o atendimento do objeto do repasse, no caso de prestações de contas de recursos concedidos a título de subvenções, auxílios e contribuições.

§ 3.º No caso de irregularidade na prestação de contas, o responsável pelo parecer de que trata o *caput* deverá fazer a correta identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, com a indicação das parcelas eventualmente recolhidas e dos critérios para atualização do valor do débito.

Para conferir um triplo grau de análise das informações constantes da prestação de contas, a Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) determina que o parecer técnico seja encaminhado ao Órgão de Controle Interno da Unidade que atestará, nos termos da alínea “a” do § 1.º do art. 48, que os procedimentos empregados estão em conformidade com a

legislação de regência, apontando possíveis irregularidades e, assim, manifestando-se pela concordância ou não com as conclusões apresentadas:

Art. 48. Após analisadas na forma do artigo anterior, as prestações de contas serão encaminhadas ao órgão de controle interno para elaboração de parecer e, posteriormente, à autoridade administrativa competente para pronunciamento.

§ 1.º Para os fins do *caput*, considera-se:

a) parecer do controle interno: o documento pelo qual o órgão se manifesta acerca do exame da prestação de contas, dos procedimentos utilizados para esta finalidade e das intercorrências no processo, manifestando-se sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares, indicando eventuais irregularidades ou ilegalidades constatadas, devendo manifestar a sua concordância ou não com a conclusão da análise feita pelo concedente na forma do disposto no art. 47;

Por fim, a manifestação do Órgão de Controle Interno da Unidade deverá ser ratificada pela autoridade máxima da entidade, nos termos da alínea “b” do mesmo tipo normativo, senão vejamos:

b) pronunciamento da autoridade administrativa: o documento pelo qual o dirigente máximo da entidade ou autoridade de nível hierárquico equivalente, atesta haver tomado conhecimento dos fatos apurados e indica as medidas adotadas para o saneamento das deficiências e irregularidades constatadas.

§ 2.º As prestações de contas de adiantamento, diárias, subvenções, auxílios e contribuições consideradas regulares permanecerão arquivadas no órgão concedente.

§ 3.º As prestações de contas de adiantamentos, subvenções, auxílios e contribuições consideradas irregulares e com valor do dano igual ou superior à quantia fixada anualmente pelo Tribunal de Contas para efeito de julgamento de Tomada de Contas Especial, serão encaminhadas ao Tribunal para julgamento.

Importante registrar que o artigo 47 e o artigo 48, § 3.º, não citam a concessão de diárias, que nesse caso ficam restritas à análise interna por parte da unidade, não devendo ser encaminhadas ao Tribunal de Contas como ocorre com as demais espécies transferências.

## **10 QUAL O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA ANÁLISE DA CONCESSÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ANTECIPADOS?**

Segundo o disposto na Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), o controle interno não possui a obrigação de participar da análise da concessão de recursos antecipados. Sua atuação se dá sobre a prestação de contas ou a sua ausência.

Recebidas as prestações de contas, o concedente emitirá parecer técnico fundamentado e as encaminhará ao órgão de controle interno para manifestação, nos termos do artigo 48 da referida Instrução Normativa.

O controle interno se manifestará acerca do exame da prestação de contas, dos procedimentos utilizados para esta finalidade e das intercorrências no processo, posicionando-se sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares indicando eventuais irregularidades ou ilegitimidades constatadas, devendo expressar a sua concordância ou não com a conclusão da análise feita pelo concedente.

Em decorrência do exposto nos artigos 8.º e 26, da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), percebe-se que o órgão de controle interno tem o dever de notificar os responsáveis para regularizarem as prestações de contas.

É obrigação do controle interno, ainda, comunicar à autoridade administrativa competente acerca da ocorrência de irregularidade que dê ensejo à adoção de providências administrativas ou à instauração de tomada de contas especial, conforme o caso, bem como indicar as providências a serem adotadas, sob pena de responsabilidade solidária, conforme disposto no artigo 6º da Instrução Normativa n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012).

Diante da omissão da autoridade administrativa em adotar as providências cabíveis, o responsável pelo órgão de controle interno representará ao Tribunal de Contas na forma regulamentar.

Quando a determinação de adoção de providências administrativas ou de instauração de tomada de contas especial for efetuada pelo Tribunal de Contas, será encaminhada cópia da decisão ao responsável pelo órgão central de controle interno, para acompanhamento e demais providências previstas<sup>8</sup>.

Os autos da tomada de contas especial, após a emissão do relatório conclusivo, deverão ser encaminhados ao órgão de controle interno para emissão do relatório e certificado de auditoria e, posteriormente, à autoridade administrativa competente do órgão ou entidade onde se realizou a apuração, ainda que a comissão da Tomada de Contas concluir pela inexistência de dano<sup>9</sup>.

O responsável pelo órgão de controle interno ao tomar conhecimento da não conclusão dos procedimentos da tomada de contas, no prazo estabelecido, representará ao Tribunal de Contas, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal<sup>10</sup>.

Segundo o artigo 12, da Instrução Normativa n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012), os autos da tomada de contas especial deverão ser instruídos com o parecer do órgão de controle interno contendo manifestação acerca das apurações realizadas, especialmente quanto a:

<sup>8</sup> Artigo 5.º da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

<sup>9</sup> Artigo 10 da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

<sup>10</sup> Artigo 11, § 1.º, da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

- a) adequada apuração dos fatos, com a indicação das normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação dos responsáveis;
- c) precisa quantificação do dano, das parcelas eventualmente recolhidas e critérios para atualização do valor do débito;
- d) conclusão sobre a regularidade ou irregularidade das contas tomadas;
- e) informações individualizadas sobre as ações realizadas no âmbito da unidade gestora e os respectivos resultados, relativas às decisões do Tribunal de Contas que tenham determinado à autoridade administrativa a adoção de providências relacionadas ao objeto da Tomada de Contas em análise.

No caso de tomada de contas especial instaurada por omissão no dever de prestar contas de recursos concedidos a título de subvenção, auxílios e contribuições, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, ou em face da constatação de outras irregularidades de que resulte dano ao erário, o parecer do órgão de controle interno conterá, além das manifestações já mencionadas, pronunciamento sobre a observância das normas legais e regulamentares, por parte do concedente, referentes à celebração do termo, avaliação do plano de trabalho, fiscalização do cumprimento do objeto e instauração tempestiva da tomada de contas especial<sup>11</sup>.

O controle interno é responsável pela remessa por meio eletrônico, das conclusões das tomadas de contas especiais instauradas, anexando arquivo eletrônico do relatório conclusivo da comissão de Tomada de Contas ou do servidor designado e do seu parecer e certificado de auditoria<sup>12</sup>.

## 11 QUAL O PROCEDIMENTO DIANTE DA AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS?

De acordo com o artigo 45, da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a), constatada a ausência da prestação de contas, o ordenador de despesa deverá adotar providências administrativas visando regularizar a situação, observando-se os prazos previstos em regulamento.

Tais providências administrativas podem se constituir em diligências, notificações, comunicações, ou outras, devidamente formalizadas.

<sup>11</sup> Artigo 12, § 1.º, II da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

<sup>12</sup> Artigo 15 da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

Persistindo a ausência da prestação de contas, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá instaurar Tomada de Contas Especial na forma do regulamento próprio do ente e de Instrução Normativa do Tribunal de Contas<sup>13</sup>.

## 12 EM QUE SITUAÇÕES AS PRESTAÇÕES DE CONTAS DEVEM SER ENCAMINHADAS AO TCE?

As prestações de contas devem ser enviadas ao Tribunal de Contas quando solicitadas por este ou quando implicarem na instauração de tomada de contas especial cujo valor do dano for igual ou superior à quantia para esse efeito fixada anualmente pelo Tribunal<sup>14</sup>.

A Decisão Normativa n.º 10/13 (SANTA CATARINA, 2013), no seu artigo 1.º, fixou o valor de R\$ 25.000,00 a partir do qual a tomada de contas especial será imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento.

Nas situações de recolhimento do débito no âmbito interno, atualizado monetariamente; apresentação e aprovação da prestação de contas; valor do dano, atualizado monetariamente, inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial; e outra situação em que o débito seja descaracterizado, fica dispensado o encaminhamento ao Tribunal e autorizado o correspondente arquivamento no órgão ou entidade de origem.

Quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder o valor de R\$ 25.000,00, a autoridade administrativa competente deve consolidá-los em um mesmo procedimento de tomada de contas especial e encaminhá-lo ao Tribunal<sup>15</sup>.

## 13 QUAL O LANÇAMENTO CONTÁBIL PARA INSCRIÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO?

De acordo com a contabilidade atual, conforme consta do Manual de Perguntas e Respostas constantes do sítio do Tribunal de Contas, especificamente a pergunta n.º 14, a contabilização deve ser realizada da seguinte forma:

- a) Registro do empenho, liquidação e pagamento do recurso concedido

<sup>13</sup> Artigo 45, parágrafo único, da Instrução Normativa n.º TC-14/12.

<sup>14</sup> Artigo 13, da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

<sup>15</sup> Artigo 13, § 3.º, da Instrução Normativa n.º TC-13/12.

b) Lançamento da Responsabilidade (valor a ser ressarcido)  
Sistema Patrimonial  
D — 1.1.2.2.9.XX.XX — Diversos Responsáveis — Apurados  
C — 6.1.3.1.2.99.00 — Outras Incorporações de Créditos

c) Lançamento da baixa da Responsabilidade

Sistema Orçamentário  
D — 1.9.1.1.4.00.00 — Receita Realizada  
C — 1.9.1.1.1.00.00 — Receita a Realizar

Sistema Financeiro  
D — 1.1.1.1.2.99.XX — Outras Contas (Bancos)  
C — 4.X.X.X.XX.XX — Receita Correntes — Outras Receitas

Sistema Patrimonial  
D — 5.1.3.1.2.99.00 — Outras Liquidações de Créditos  
C — 1.1.2.2.9.XX.XX — Diversos Responsáveis — Apurados

## **14 QUANTO AOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS, HÁ OBRIGATORIEDADE DOS DOCUMENTOS SEREM ORIGINAIS OU PODEM SER SUBSTITUÍDOS POR CÓPIAS SIMPLES OU AUTENTICADAS?**

Inicialmente é importante registrar que o Capítulo VIII da Instrução Normativa n.º TC-14/12 (SANTA CATARINA, 2012a) trata das transferências de recursos entre entes da Administração pública. A regra geral para a concessão de recursos a título de subvenções, auxílios e contribuições está disciplinada em seu Capítulo IV. Conforme o artigo 30, assim como consta da relação do Anexo VII da mesma Instrução Normativa, a prestação de contas deve conter os originais dos documentos comprobatórios da despesa.

Art. 30. Constituem comprovantes regulares da despesa custeada com recursos repassados a título de subvenções, auxílios e contribuições os documentos fiscais definidos na legislação tributária, originais e em primeira via, folha de pagamento e guias de recolhimento de encargos sociais e de tributos.

Anexo VII

Originais dos documentos comprobatórios das despesas realizadas (nota fiscal, cupom fiscal, recibo, folhas de pagamento, relatório-resumo de viagem, ordens de tráfego, bilhetes de passagem, guias de recolhimento de encargos sociais e de tributos, faturas, duplicatas, etc.);

No caso de transferências entre entes da administração pública, são dispensados os originais, como disposto pelo artigo 57:

Art. 57. A prestação de contas, observada a legislação própria do concedente, deve conter, no mínimo, os documentos e informações constantes do Anexo X. Parágrafo único. A prestação de contas será constituída com cópias dos documentos de despesas, ficando os originais em poder do conveniente.

## **15 QUAL PROCEDIMENTO DEVE SER ADOTADO QUANDO ENCERRADO O PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 11, III DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012) E FOREM CONSTATADAS FALHAS OU PENDÊNCIAS QUE IMPEÇAM O ADEQUADO ENCAMINHAMENTO DO PROCEDIMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Caso for constatado que o procedimento contém fragilidades que possam comprometer os resultados pretendidos pela administração pública, quer seja o pretendido ressarcimento ao erário, ainda que a hipótese não esteja formalmente prevista na Instrução Normativa n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012), compreende-se que a autoridade competente deve editar nova portaria convocando a comissão e estabelecendo prazo para conclusão dos trabalhos (correção das falhas detectadas), sendo o ato devidamente encaminhado para conhecimento do Tribunal de Contas do Estado.

Importante salientar a importância do cumprimento de todos os requisitos previstos na Instrução Normativa citada, notadamente no que tange ao arcabouço probatório da irregularidade, quantificação do dano e identificação do responsável, sendo imprescindível o exercício do direito de defesa por parte do(s) responsável(s) constatado(s) e demais documentos arrolados no artigo 12.

## **16 EVENTUAIS IRREGULARIDADES APURADAS POR MEIO DE AUDITORIAS INTERNAS OU AUDITORIAS CONTRATADAS DEVEM SE TORNAR OBJETO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?**

Um fato que se tem percebido com certa frequência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é o encaminhamento por parte das unidades jurisdicionadas de relatórios de auditorias contratadas com objetivo de embasar representações de agentes públicos.

Os relatórios de auditorias contratadas, em sua maioria são elaborados com base no espaço amostral analisado, muitas vezes concluindo pela existência de indícios de irregularidade,

contudo sem apurar de forma completa o valor do dano ocasionado pela irregularidade apurada, tampouco a responsabilidade subjetiva pelos atos que lhe deram origem.

O procedimento adequado neste tipo de situação em que existem evidências de irregularidade com dano ao erário é a instauração imediata de Tomada de Contas Especial para apurar de forma ampla a irregularidade (não só a amostra identificada no relatório de auditoria), detalhando a apuração do valor do dano bem como os agentes que concorreram para a ocorrência.

Ressalta-se que o relatório de auditoria prova que a autoridade competente tomou ciência de fatos irregulares, sendo que a partir do seu recebimento tem o prazo de cinco dias, nos termos do artigo 3.º, II, da Instrução Normativa n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012), para a instauração de procedimento administrativo (caso exista certeza quanto à irregularidade o procedimento administrativo pode ser dispensado, partindo-se diretamente para a tomada de contas), sendo que a omissão implica sua responsabilidade solidária pelos fatos irregulares.

Caso tenham sido adotadas providências administrativas de forma preliminar (sindicância), as quais têm prazo de 60 dias para conclusão, não havendo êxito, a autoridade administrativa tem o dever de instaurar pertinente procedimento de tomada de contas nos termos do artigo 7.º da Instrução Normativa n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012), com exceção da situação prevista no § 4.º do mesmo artigo (quando o valor do dano for igual ou inferior ao adotado pela fazenda pública para dispensa do ajuizamento de ação de cobrança da dívida ativa).

## **17 NO CASO DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL EM CÂMARAS DE VEREADORES QUE DISPÕEM DE ESTRUTURA REDUZIDA, A COMISSÃO PODE SER COMPOSTA POR SERVIDORES DE PREFEITURA MUNICIPAL?**

Considerando a premissa de independência entre os poderes e, havendo autonomia financeira do Poder Legislativo, a condução dos trabalhos deverá ocorrer por conta da própria estrutura da Câmara Municipal. Convém frisar que o procedimento de tomada de contas especial pode ser conduzido por servidor ou comissão com conhecimentos técnicos suficientes para a apuração dos fatos.

Frisa-se ainda, levando em consideração a extensão da irregularidade, que há a possibilidade da contratação de assessoramento, perícias e laudos técnicos que possam subsidiar os trabalhos de apuração do dano (relação custo benefício), sendo que as providências administrativas posteriores, inclusive com a instauração de tomada de contas especial, deverão ser tomadas, e somente após, o processo será encaminhado ao Tribunal de Contas para julgamento.

## 18 O ENTE PÚBLICO MUNICIPAL PODE ADOTAR DE FORMA EXCEPCIONAL O REGIME DE ADIANTAMENTO PARA VIAGENS INTERNACIONAIS NÃO PREVISTAS EM SUA REGULAMENTAÇÃO SOBRE DIÁRIAS?

Nesse caso deverá ser verificada a legislação existente no município sobre o assunto, uma vez que geralmente os municípios estabelecem as circunstâncias e o limite financeiro para o qual podem utilizar o regime de adiantamento.

Ressalta-se que nos termos do estabelecido pela combinação dos artigos 65, 68 e 69 da Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), o adiantamento é, na Administração Pública, aplicável a casos excepcionais, expressamente definidos em lei, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Caso o município tenha adotado o regime de diárias e não exista regulamentação para a hipótese de viagens internacionais, faz-se necessário adequar a regulamentação, sendo tal ato emanado por iniciativa do chefe do respectivo poder.

### CONCLUSÃO

No presente artigo foram abordadas, além das inovações apresentadas pelas Instruções Normativas n.º TC-13/12 (SANTA CATARINA, 2012) e n.º TC-14/12, questões que constantemente são temas de consultas ao Tribunal de Contas por parte de seus jurisdicionados.

Por isso, buscou-se definir as formas de concessão, fiscalização e prestação de contas sujeitas à nova normatização, procedimentos a serem adotados e suas aplicações práticas através da resolução didática dos questionamentos apresentados.

Espera-se que a partir desta etapa os gestores municipais tenham a consciência e a responsabilidade de estruturar os setores responsáveis pela realização destas despesas, análise da concessão e prestação de contas, sob pena de serem responsabilizados pela má-aplicação de recursos concedidos a este título.

### REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Curso de direito descomplicado**. 16. ed., rev. atual. São Paulo: Método, 2008.

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. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **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>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **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>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 abr. 2013.

SANTA CATARINA. **Decisão Normativa n.º 10/13**. Fixa o valor de alçada da Tomada de Contas Especial para o exercício de 2013. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/decisao\\_normativa\\_n\\_10-2013\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/decisao_normativa_n_10-2013_consolidada.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 202, de 15 dezembro de 2000**. 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](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Resolução n.º TC-16, de 21 de dezembro de 1994**. Estabelece o sistema de comprovação e de demonstrações contábeis, por meios informatizado e documental da UG da Administração do Estado e dos Municípios de SC, pertinentes ao controle externo

exercido pelo TC, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/resolucao\\_n\\_16-1994\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/resolucao_n_16-1994_consolidada.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa n.º TC-13, de 2 de maio de 2012**. Dispõe sobre a instauração e a organização de procedimento de tomada de contas especial no âmbito da administração pública direta e indireta, estadual e municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao\\_normativa\\_n\\_13-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_13-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Instrução Normativa n.º TC-14, de 22 de junho de 2012a**. Estabelece critérios para a organização da prestação de contas de recursos concedidos a qualquer título e dispõe sobre o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para julgamento. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao\\_normativa\\_n\\_14-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_14-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-TC0011350/23**. Relator: Conselheiro Octacílio Pedro Ramos. Florianópolis, 23 de dezembro de 1992. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-00/03593940**. Relator: Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Florianópolis, 29 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-03/07754936**. Relator: Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Florianópolis, 27 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-08/00422449**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 29 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-11/00401552**. Relator: Auditor Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 5 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

# A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A LEI COMPLEMENTAR N.º 131/09 E A LEI N.º 12.527/11

ARTIGO III

**Hemerson José Garcia**

**Lúcia Helena Garcia**

Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo abordar os principais aspectos relacionados à transparência na administração pública após a introdução da Lei Complementar n.º 131/09 e da Lei n.º 12.527/11 no nosso ordenamento jurídico. Para isso, buscou-se no desenvolvimento deste trabalho, para uma melhor compreensão do tema, uma abordagem por meio de perguntas e respostas onde se pretende contribuir para o debate e a reflexão. O acesso a informação pública fortalece o controle social, sendo que o sucesso e a eficácia na aplicação da legislação em discussão dependem da atuação de agentes públicos comprometidos com a transparência e o acesso à informação, e com conhecimento adequado sobre o tema.

**Palavras-chave:** Transparência. Acesso à Informação. Lei de Responsabilidade Fiscal. Controle Social.

## INTRODUÇÃO

A transparência da gestão fiscal, entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares em que se assenta a Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000).

Para assegurar essa transparência, a Lei Complementar n.º 131/09 (BRASIL, 2009) acrescentou dispositivos à referida Lei a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade, bem como definiu prazos para a implantação.

Por outro lado, o Decreto n.º 7.185/10 (BRASIL, 2010) regulamenta acerca do padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle de modo a garantir também a referida transparência.

Já a Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) efetiva o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também as de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal.

O incentivo à participação popular na gestão pública depende da oportunidade dos cidadãos conhecerem a estrutura governamental e a execução dos procedimentos para consecução dos serviços públicos.

Na sequência, no desenvolvimento deste trabalho, o tema será abordado em forma de perguntas e respostas, sem pretensão, contudo, de esgotar o assunto em discussão.

### **1 QUAIS AS INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA QUE DEVEM SER PUBLICADAS EM MEIO ELETRÔNICO DE ACESSO PÚBLICO?**

Os conteúdos das informações sobre a execução orçamentária e financeira, liberados em meios eletrônicos de acesso público, são definidos no artigo 48-A, I e II, da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000) incluído pela Lei Complementar n.º 131/09 (BRASIL, 2009), a saber:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I — quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibi-

lização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II — quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

O Decreto n.º 7.185/10 (BRASIL, 2010), que regulamenta a transparência da gestão fiscal nos termos previsto na Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000), estabeleceu em seu artigo 7.º analiticamente as informações a serem publicadas pelos órgãos e entidades públicas:

Art. 7.º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I — quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II — quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Tais informações devem ser disponibilizadas em tempo real, conforme dispõe o artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000) e artigo 2.º do Decreto n.º 7.185/10 (BRASIL, 2010).

## **2 QUAL A FORMA DE DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES EXIGIDAS PARA O ATENDIMENTO DA TRANSPARÊNCIA A QUE SE REFERE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?**

Conforme dispõe o artigo 48, parágrafo único da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000), a transparência será assegurada pelo incentivo à participação popular, liberação em tempo

real de informações sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade.

O Decreto n.º 7.185/10 (BRASIL, 2010) estabelece que a disponibilização de informações em meio eletrônico de acesso público por meio do sistema integrado de administração financeira e controle deverá ter requisitos com padrão mínimo de qualidade para o atendimento da transparência a que se refere a Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000, grifo nosso), conforme dispõem os seus artigos 2.º e 4.º, *in verbis*:

Art. 2.º O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

**§ 1.º Integrarão o SISTEMA todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.**

§ 2.º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I — sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação;

**II — liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;**

**III — meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e**

IV — unidade gestora: a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual. [...]

Art. 4.º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

I — disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

- II — permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e
- III — possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

Como se observa, a disponibilidade de informações no referido sistema deve abranger todas as unidades gestoras e as empresas estatais dependentes; deve ser conferida em tempo real, ou seja, no primeiro dia útil após o registro contábil; não pode haver exigências quanto ao cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e a sua disposição não deve se limitar a visualização de relatórios formatados, mas também permitir a importação e exportação dos dados para que o cidadão possa armazenar e estratificar os dados por meio de filtros a fim de gerar somatórios, categorizar, gerar indicadores e/ou comparar dados e informações.

### **3 QUAIS OS PRAZOS ESTABELECIDOS PARA QUE SEJA ASSEGURADA A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL?**

A Lei Complementar n.º 131/09 (BRASIL, 2009) acrescentou o artigo 73-B à Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecendo prazos de transição para obrigatoriedade de cumprimento da norma:

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I — 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II — 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III — 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no *caput* deste artigo.

Portanto, a partir de 28 de maio de 2013 todos os municípios estão obrigados a cumprir o referido dispositivo em todas as suas condições, formas e prazos.

Registra-se que desde as contas do exercício de 2011, o Tribunal de Contas vem acompanhando mensalmente os sites oficiais dos municípios a fim de verificar o cumprimento ou não das diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000).

## **4 EM CASO DE AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES, QUAIS AS PENALIDADES CABÍVEIS AOS GESTORES E AOS ENTES MUNICIPAIS?**

Conforme artigo 73-C da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000), os municípios que não atenderem à forma, prazos e conteúdos estabelecidos para garantir a transparência da gestão fiscal, ficarão impedidos de receber transferências voluntárias.

Ao agente público responsável, as penalidades cabíveis poderão dar-se no âmbito administrativo ou civil (improbidade administrativa), por descumprimento do princípio da legalidade, além de possibilidade de recomendação de rejeição de suas contas pelo Tribunal de Contas.

Nos casos de requisição de documentos e informações por meio da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), há ainda a possibilidade de aplicação de penalidades, em caso de negativa de atendimento, conforme previsto em seu artigo 32.

Importante registrar que no artigo 8.º, § 4.º da mesma norma, embora haja a previsão de dispensa de divulgação na internet por parte dos municípios com população de até 10.000 habitantes, o mesmo dispositivo mantém a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, conforme critérios e prazos previstos no artigo 73-B da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000).

## **5 AS PESSOAS FÍSICAS E AS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS DEVEM ATENDER ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI N.º 12.527/11 NO QUE SE REFERE À PARCELA DOS RECURSOS PÚBLICOS RECEBIDOS E À SUA DESTINAÇÃO?**

A pessoa física e as entidades sem fins lucrativos têm a obrigação de aplicar os recursos em conformidade com o plano de trabalho, em obediência à legislação aplicável e de instruir a prestação de contas com os documentos exigidos.

Nestes termos as entidades privadas sem fins lucrativos estão sujeitas à fiscalização dos órgãos e entidades públicas repassadoras dos recursos e tomadoras da prestação de contas, bem como ao controle social exigido por lei.

Assim dispõe o artigo 2.º da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011):

Art. 2.º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Para fins de atendimento à Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), recomenda-se que a pessoa física e as entidades sem fins lucrativos disponibilizem as informações relativas à parcela de recursos públicos recebidos em meio eletrônico e, obrigatoriamente, forneçam as informações requisitadas por meio documental.

Nesse sentido, não só os órgãos ou entidades concedentes e o Tribunal de Contas do Estado possibilitarão o acesso aos cidadãos das informações relativas à parcela dos recursos recebidos e à sua destinação, nos termos da Lei Complementar n.º 101/00 (BRASIL, 2000) e Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), mas também as pessoas físicas e entidades sem fins lucrativos devem cumpri-las.

## CONCLUSÃO

A rede de informação pela internet visa ampliar o acesso e a transparência dos dados disponíveis, tornando o governo mais acessível ao cidadão. A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público.

A transparência buscada pela Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar.

A atuação de agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, torna-se essencial e determinante, para assegurar a implantação da legislação em debate, de modo que possamos vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.527, 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 8 abr. 2013.

# TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATOS DE PESSOAL

**Gláucia Mattjie**

Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

A tendência mundial em conferir maior transparência aos atos da Administração Pública resultou no Brasil na promulgação da Lei Nacional n.º 12.527 (BRASIL, 2011), também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, em vigor desde maio de 2012. Agora, resta ao setor público a missão de efetivar os ditames da norma e à sociedade a incumbência de exigir seu devido cumprimento.

**Palavras-Chave:** Transparência na Administração Pública. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Acesso à Informação. Atos de Pessoal. Controle Social. Informação Sigilosa. Informação Pessoal. Remuneração dos Servidores Públicos.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de estudo destinado a esclarecer alguns aspectos relevantes quanto à transparência na Administração Pública.

A transparência na Administração Pública é uma consequência do amplo Princípio Constitucional da Publicidade, cuja finalidade, em um Estado Democrático de Direito, é possibilitar que a sociedade conheça o comportamento dos agentes públicos, tentando contornar os riscos inerentes ao sigilo. “A transparência desdobra-se do princípio da publicidade, apresentando-se como seu subprincípio, implicitamente extraído da interpretação sistemática do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional” (ELIAS, 2012, p.24)

A transparência a que se refere este trabalho é aquela específica a informações pessoais, normatizada pela Lei de Acesso à Informação — Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) —, e não a denominada Transparência Orçamentária, tratada por outros colegas quando analisada a Lei Complementar n.º 101 (BRASIL, 2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências ou mesmo a Lei Complementar n.º 131 (BRASIL, 2009) que acrescentou dispositivos à Lei Complementar n.º 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esta tríade legal — Leis Complementares n.º 101 e n.º 131 e Lei n.º 12.527 — é resultado de uma tendência mundial em iniciativas de transparência, buscando tornar acessível a qualquer interessado, informações produzidas pela Administração Pública, tanto no âmbito orçamentário quanto no âmbito de acesso à informação, sendo que a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) trata especificamente do acesso a informações públicas previsto no art. 5.º, inciso XXXIII, art. 37, § 3.º, inciso II e art. 216, § 2.º, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De cunho nacional e aplicação obrigatória pelos órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, dos entes federados e demais entidades direta ou indiretamente por eles controladas, a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) é o marco legal que normatiza o princípio constitucional de acesso a informações públicas, trazendo como regra a divulgação e somente como exceção o sigilo.

Com o início da vigência da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) muitos agentes públicos tiveram dificuldades para se adequar à norma, impondo, em alguns casos, a intervenção do Poder Judiciário, chamado a estabelecer os limites objetivos aos casos concretos a ele submetidos.

Com efeito, a divulgação de informações à sociedade demanda trabalho árduo do ente que ao efetivar o comando legal deve também respeitar e ponderar todos os princípios constitucionais informadores pertinentes ao tema ora em debate.

Sendo assim, torna-se relevante e oportuno debater com aqueles que participam do XV Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal acerca da transparência pretendida pela Lei de Acesso à Informação, notadamente no que diz respeito a atos de pessoal.

## 1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

### 1.1 QUAL O OBJETIVO DA LEI N.º 12.527 (BRASIL, 2011)?

A publicidade dos atos administrativos é um dos fundamentos do Estado Democrático e Republicano. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, nos arts. 5.º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LX, LXXII, 37, § 3.º, inciso II e 216, § 2.º, “que o princípio da publicidade representa dever fundamental do Estado de promover amplo e livre acesso à informação por ele depositada”. (ELIAS, 2012, p. 21).

Objetivando regulamentar estes dispositivos constitucionais, foi publicada, em 18 de novembro de 2011, entrando em vigor no dia 16 de maio de 2012, eis que respeitou o transcurso de 180 dias, referente a *vacatio legis*, a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública.

A partir da vigência da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) — 16 de maio de 2012 — a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal estão sujeitos a seus dispositivos, inexistindo prazo diferenciado para sua implementação, sendo que, todos os entes deverão regulamentar individualmente a Lei, aplicando-se, desde logo, as regras gerais.

Com a promulgação desta Lei, “o Brasil tornou-se o 89.º país a contar com uma lei geral de acesso à informação pública” (ANGELICO, 2012, p.17), acompanhando uma tendência internacional de conferir acesso a informações públicas, como esclareceu, no texto do acórdão proferido nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 3.741/2/DF, do Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandoswki:

Ora, a liberdade de informação, como corolário da liberdade de expressão, vem sendo protegida desde os primórdios da Era Moderna, encontrando abrigo já na célebre Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na qual se podia ler que ‘ a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos humanos mais preciosos do homem’.

Desde então, passou a constar de praticamente todos os textos constitucionais das nações civilizadas, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido é emblemático o teor do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 que apresenta a seguinte dicção: ‘Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber

e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras’.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966 e subscrito pelo Brasil na mesma data, de forma ainda mais abrangente estabelece, em seu art. 19, item 2, que: ‘Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e espalhar informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob a forma oral, escrita, impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

Filiando-se a esta tradição, a Constituição de 1988, no art. 5.º, IX, não apenas garante a todos a mais ampla liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença, como também assegura, no inciso XIV daquele mesmo dispositivo, inovando com relação aos textos constitucionais precedentes, ‘o acesso à informação’, reforçando esse direito, o art. 220, estabelece que a ‘manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observando o disposto nessa Constituição’ (BRASIL, 2006).

## 1.2 O QUE É INFORMAÇÃO PÚBLICA?

Há de se partir do princípio que a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) dá uma “guinada fundamental no tratamento da informação pública, em que o Estado passa de proprietário a fiel depositário das informações titularizadas pelo povo. Nesse compasso, a cultura do segredo tem espaço diminuto” (ELIAS, 2012, p. 25). Logo, pode-se definir informação pública como aquela:

- produzida ou custodiada pelos órgãos ou entidades integrantes da estrutura da Administração Pública de todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e municípios;
- produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada em decorrência de vínculo com órgãos e entidades públicas, mesmo que o vínculo tenha cessado;
- produzida por entidades de direito privado não governamentais que recebam recursos do orçamento ou subvenções sociais, auxílios ou contribuições dos cofres públicos, no que diz respeito à parcela dos recursos públicos recebidos e a sua destinação.

### 3.1 POR QUE A INFORMAÇÃO PÚBLICA DEVE SER DISPONIBILIZADA AO CIDADÃO

Os órgãos e entidades públicos são criados para realizarem as atividades assumidas pelo Estado com vistas ao atendimento dos interesses e das necessidades básicas da população. Atuam por meio dos seus agentes detentores de competência para a produção de atos de toda natureza como as leis, sentenças, decretos, atos

administrativos, pareceres, portarias, informações, despachos, decisões, ordens de serviço, entre outros, que devem permanecer sob a guarda da Administração para os mais diversos fins, inclusive para a consulta pública.

Os atos da Administração são públicos porque são produzidos por agentes no exercício da função pública, contudo, os órgãos e entidades exercem apenas a custódia destes atos, enquanto os cidadãos são seus legítimos proprietários.

Por isso, é obrigação da Administração Pública estabelecer as regras e os procedimentos para que as pessoas, de forma organizada, acessem as informações por ela produzidas. (SILVA, 2012. p. 12).

### 1.3 QUEM SE SUBORDINA AO REGIME DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO?

Os arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) determinam quem se subordina a suas imposições, nestes termos:

Art. 1.º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I — os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II — as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2.º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

### 1.4 COMO A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO DEVE SER EXECUTADA?

Partindo do entendimento de que a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) busca assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição Federal, a Administração

deverá executá-la em conformidade com todo o ordenamento jurídico, em cujo ápice está a Carta Magna, sendo dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Ao levar a efeito os ditames legais, deverá ser observada a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; sendo divulgadas as informações de interesse público, independentemente de requisição, eis que o Estado tem o dever jurídico da iniciativa na liberação das informações sob sua guarda; deverão ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação — “a transparência é postura de quem não cria dificuldades, não se esconde, evitando o desestímulo e intimidações das pessoas na busca da informação” (ELIAS, 2012, p. 27); fomentando-se o desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social, nos termos do art. 3.º, da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011).

A lei especifica quais as informações mínimas deverão ser ofertadas à sociedade, independentemente de requisição, nesses termos:

Art. 8.º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1.º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- I — registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II — registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III — registros das despesas;
- IV — informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V — dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI — respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

## 1.5 QUAL A DIFERENÇA ENTRE INFORMAÇÃO SIGILOSA E INFORMAÇÃO PESSOAL?

Nos termos da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), informação sigilosa é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, enquanto informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada e ou identificável, a qual exige especial atenção do ente público ao disponibilizá-la à sociedade, nos termos dos ensinamentos de Jacoby Fernandes:

### Direito à proteção da imagem

A definição de informações como sigilosas e, por consequência, indisponíveis ao público, em contraposição ao direito de informação, corresponde às garantias de preservação da esfera abstrata, extrapatrimonial e moral dos indivíduos, as quais, por sua vez, constituem a honra, a reputação, a privacidade e a intimidade. A preservação da vida privada e da intimidade se traduz, portanto, em obstaculizar ao conhecimento de terceiros informações da esfera íntima e intrapsíquica, pois causam dano à imagem e sofrimento. E o direito a essa preservação decorre do próprio direito à dignidade da pessoa humana, base fundamental da Constituição Federal. A nova lei, como não podia se esperar dispositivos divergentes, assumiu aquela estrutura, inviabilizando o acesso a dados que resguardam a privacidade de certas pessoas em seus múltiplos aspectos: pessoais, familiares e negociais.

A manutenção da integridade psíquica dos indivíduos dentro do Estado Democrático de Direitos encontra sustentáculo em todas as esferas do ordenamento jurídico, visto que a preservação da pessoa humana consubstancia-se visualmente como o real fundamento do basilar da dignidade da pessoa humana. (JACOBY FERNANDES, 2012).

Portanto, ao conferir transparência à informação pública diante de sua divulgação, convém aos órgãos e entidades subordinados à Lei de Acesso à Informação atentarem cuidadosamente às normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurando a proteção da informação sigilosa e a informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

## 1.6 QUAIS DIREITOS RELACIONADOS AO ACESSO À INFORMAÇÃO SÃO ASSEGURADOS PELA LEI N.º 12.527?

Nos termos do art. 7.º da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) é assegurado, entre outros, o direito à orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação desejada; o direito à informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades; direito à informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que o vínculo já tenha cessado; direito à informação primária, íntegra, autêntica à atualizada e direito a informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços.

## 1.7 A LEI N.º 12.527 (BRASIL, 2011) DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE RENDIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS?

De forma implícita sim. Ao garantir o acesso a informações, o legislador brasileiro, no art. 8.º, da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), obrigou os órgãos ou entidades públicas a promoverem, independentemente de requerimento, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas sendo que nessas informações deverão constar, no mínimo, os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e os registros das despesas, situação na qual abarca as folhas de pagamento.

No mesmo norte, o Decreto n.º 7.724 (BRASIL, 2012), que regulamentou em âmbito federal a Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), determina que é dever dos órgãos e entidades federais promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Nessa situação, a Administração deverá atentar para a vedação de divulgação de informação pessoal, cuja difusão possa ferir o direito à vida privada, intimidade, honra e imagem do servidor. Havendo solicitação de informação expressa e esbarrando a Administração na vedação da informação surge o direito do requerente de obter o inteiro teor da negativa do acesso à informação pleiteada, assegurando-lhe certidão, extrato ou cópia da decisão denegatória, com ocultação da informação sob sigilo.

## 1.8 COMO A LEI N.º 12.527 REGULAMENTOU O TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES PESSOAIS?

A Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) regulamentou o tratamento das informações pessoais da seguinte maneira:

### Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1.º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I — terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II — poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2.º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3.º O consentimento referido no inciso II do § 1.º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I — à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II — à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III — ao cumprimento de ordem judicial;

IV — à defesa de direitos humanos; ou

V — à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4.º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5.º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

## 1.9 A LEI N.º 12.527 OBRIGA A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA INTERNET?

Os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos que dispuserem para propagar a informação, objetivando atingir o maior número de interessados possível, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede de computadores — internet (transparência ativa) — nos quais deverão conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Nos sítios deverão ser divulgados em detalhes os formatos utilizados para a estruturação da informação, garantindo a autenticidade e a integralidade das informações disponíveis para acesso, sendo constantemente atualizadas.

É imperativa a indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via telefônica ou eletrônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio, adotando-se, inclusive, medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com necessidades especiais, nos termos do art. 8.º, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011).

Anualmente, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre solicitantes.

Ocorre que nem todos os municípios possuem condições de arcar com os custos de uma página na rede mundial de computadores, utilizando-se de outras formas para conferir publicidade aos atos que praticam — “em determinados Municípios, principalmente os de menor porte, a legislação específica determina a publicidade mediante procedimentos alternativos como é o caso de afixação de atos administrativos, no átrio da Prefeitura, por determinado período de tempo. O fundamental é que o procedimento utilizado assegure o efetivo conhecimento, pela sociedade, dos comportamentos públicos.” (CARVALHO, 2008, p. 175). Sabedor desta situação o legislador conferiu uma exceção à divulgação de informações pela internet no § 4.º, do art. 8.º, nestes termos:

§ 4.º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2.º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (BRASIL, 2000).

## 1.10 QUAIS MEIOS ASSEGURAM O ACESSO À INFORMAÇÃO AO INTERESSADO?

Além da internet, o acesso à informação é assegurado mediante a criação de serviço de informação ao cidadão, “devidamente estruturado para atender às demandas de balcão, por meio do qual o cidadão solicitará informações pessoalmente, por telefone, cartas, e-mail ou outra forma de comunicação” (SILVA, 2012, p. 17), e esclarece a autora:

Os órgãos e entidades devem criar em suas estruturas o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que ficará responsável pela operacionalização dos pedidos de acesso. O SIC não é responsável pelo deferimento ou indeferimento da informação, mas apenas pelo atendimento ao público, fornecimento de orientação e informação sobre a tramitação de documentos, recebimento do pedido (protocolo), encaminhamento do pedido aos setores competentes e encaminhamento da resposta.

Cabe lembrar que, se a informação estiver disponível, o órgão público deve atender imediatamente à solicitação. Não sendo possível conceder ao cidadão o acesso imediato, o SIC requisitará a informação ou repassará o pedido às unidades competentes para fornecimento da informação requerida. Deferido o pedido, a unidade competente deve repassar a informação ao SIC a quem compete comunicar ao interessado a data, o local e o modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão, conforme o caso

[...].

Em linhas gerais, são atribuições do Serviço de Informações ao Cidadão:

- receber e protocolizar pedidos de acesso a informações;
- repassar os pedidos de informação às unidades administrativas e de controle competentes para a resposta;
- acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso;
- monitorar o cumprimento dos prazos para o fornecimento da informação pelas unidades integrantes da estrutura do órgão;
- receber as informações produzidas pelas unidades competentes e repassar aos interessados;
- atender e orientar o público interessado em obter informações produzidas ou custodiadas pelo órgão;
- prestar informações sobre a tramitação de documentos nas unidades integrantes da estrutura do órgão.

Ademais, o poder público deverá incentivar a participação popular por meio da realização de consultas ou audiências públicas, que é o encontro de várias pessoas para se manifestarem sobre assunto que lhes interessa.

Doutrinariamente costuma-se observar que as audiências públicas servem para assegurar o cumprimento do princípio democrático que informa o Direito contemporâneo. Utiliza-se desse instrumento para que os administrados tomem conhecimento prévio do conteúdo e opinem na formulação de uma norma que afetará suas rotinas e direitos.

Para a Administração, a audiência pública tem a função de ser um evento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões sobre a sociedade, e sobre os diversos setores regulados. É a oportunidade destas pessoas fazerem suas sugestões e críticas, possibilitando, com isso, que a Administração, ao ampliar seu conceito sobre a realidade, tome a melhor decisão acerca da intervenção no setor regulado. Assim, deve ser realizada de forma a permitir participação efetiva, até porque representa uma forma de controle (SOUTO, 2003).

## 1.11 QUAIS MECANISMOS GARANTEM O ACESSO À INFORMAÇÃO?

Com intuito de garantir o acesso à informação, a Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) estabeleceu procedimentos, normas e prazos.

O pedido de acesso à informação poderá ser elaborado por qualquer interessado, devendo conter a identificação do requerente e a especificação da informação pretendida, sendo vedada qualquer exigência relativa aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

A lei estabelece que as informações disponíveis devam estar acessíveis imediatamente a qualquer um, fixando prazos para que sejam ofertadas as demais informações solicitadas, neste caso o prazo para resposta não poderá ser superior a vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias.

Quando se tratar de informações sigilosas ou parcialmente sigilosas, razão pela qual o acesso for negado, será informado ao solicitante a respeito da possibilidade de recurso, prazo e condições para sua interposição.

Esclarece o art. 12, da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

## 1.12 COMO DEVE O CIDADÃO PROCEDER MEDIANTE A NEGATIVA DE ACESSO À INFORMAÇÃO?

Irresignado com o indeferimento de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar de sua ciência. O apelo será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, nos termos do art. 15, da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011).

## 1.13 QUAIS AS RESPONSABILIDADES DO AGENTE PÚBLICO EM FACE DA LEI N.º 12.527 (BRASIL, 2011)?

De acordo com o rol previsto no artigo 32, da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), constituem condutas ilícitas, que ensejam a responsabilidade do agente público ou militar, a recusa ou retardamento no fornecimento da informação, assim como seu fornecimento proposital de maneira incorreta, incompleta ou imprecisa; a utilização indevida de informações que se encontrem sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; a ação com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; a divulgação ou permissão a divulgação de informação sigilosa ou informação pessoal; a imposição de sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; a ocultação da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de ter-

ceiros; e a destruição ou subtração de documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

A regulamentação à Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) de cada ente deverá estabelecer as penas a que o servidor infrator estará sujeito, sendo que, independentemente de previsão local, a lei nacional já determina que poderá o militar ou o agente público responder, também, por improbidade administrativa.

O desrespeito à Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) por pessoa física ou entidade privada, que detiverem informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público, estará sujeita a advertência; multa; rescisão do vínculo como poder público; suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Vale salientar que, nos termos do artigo 34, da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011), os órgãos e entidades públicas, assim como a pessoa física ou entidade privada que em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenham acesso à informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido, respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo à apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

## CONCLUSÃO

A abordagem do tema Transparência e a Lei de Acesso à Informação no XV Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, oferecido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, objetivou levar, de forma sucinta e prática, a seus jurisdicionados, informações quanto a esta nova legislação, cuja efetivação lhes é imperativa.

Além de esclarecimentos, pretendeu-se, antes de tudo, alertar o agente público quanto à existência da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), orientando-o sobre a correta maneira de pô-la em prática, respeitando os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

O artigo trouxe questões relacionadas à democracia e a transparência da Administração Pública, desembocando na tendência internacional de possibilitar o conhecimento do cidadão quanto aos atos da Administração atingidos pela Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), no intuito de que a sociedade possa contribuir para a fiscalização dos atos daqueles que exercem função pública, efetivando o denominado controle social.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**: 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014//2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014//2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública:** uma introdução à Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao/index.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.741-2/DF**. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 06 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408096>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2008.

ELIAS, Gustavo Terra. **Da publicidade e da transparência:** o percurso para a reafirmação da democracia participativa. Fórum Administrativo — FA, Belo Horizonte, v. 12, n.º 14, nov. 2012. Disponível em: <[HTTP://dibforum.com.br/bid/PDI006.aspx?pdiCntd=82255](http://dibforum.com.br/bid/PDI006.aspx?pdiCntd=82255)>. Acesso em 10 abr. 2013

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; SOUZA, Kayan Reis de. A Lei de Acesso à Informação. **Fórum Administrativo — FA**, Belo Horizonte, v. 12, n.º 140, p. 9-12, out. 2012. Acesso em: 10 abr. 2013.

SILVA, Elóia Rosa da; BELLAN, Rosana Aparecida. **Guia de implementação da lei de acesso à informação**. Florianópolis: TCE/SC, 2012. Acesso em: 10 abr. 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Audiência pública e regulação. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 1, n.º 4, 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12751>>. Acesso em: 10 abr. 2013.



# CARGOS EM COMISSÃO SOB A ÓTICA DO CONTROLE EXTERNO

**Reinaldo Gomes Ferreira**

Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

O presente estudo propõe, em virtude da importância dos cargos em comissão, atentar para o controle de algumas situações envolvendo os cargos dessa natureza, em especial quanto à sua criação, às atribuições realizadas, controle de frequência, acumulações com outras atividades remuneradas, estágio probatório e à estabilidade provisória.

**Palavras-chave:** Cargos em comissão. Acumulação de cargos públicos. Controle de frequência. Estágio probatório. Estabilidade provisória.

## INTRODUÇÃO

Os quadros de pessoal das Administrações Públicas demonstram, atualmente, expressivas quantias de cargos em comissão, o que demanda por parte do controle externo sensível atenção e monitoramento contínuo.

A existência desses cargos, definidos nas estruturas de pessoal dos poderes públicos, tem significativa notoriedade e grande repercussão, tanto nas gestões dos administradores como nos resultados dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Esses cargos, cujo contingente possui natureza transitória e livre nomeação e exoneração das autoridades competentes, estão suscetíveis a erros, gerando algumas consequências visíveis ao controle externo, em especial ao exercido pelo Tribunal de Contas, destacando-se entre elas a criação em excesso de cargos dessa natureza, atribuições distintas daquelas almejadas pelos constituintes derivados, ausência de controle de frequência, acumulação remunerada e outras que serão relatadas no decorrer deste trabalho.

Diante da importância do tema no cenário público, o presente texto apresenta, inicialmente, uma abordagem sobre o conceito de cargos em comissão e quem pode ocupá-los.

A parte seguinte retrata o quantitativo de cargos em comissão que devem ser criados no âmbito da Administração Pública, em total atendimento às necessidades preçúpas do interesse público.

No próximo item comenta-se sobre quais atribuições podem ser realizadas pelos ocupantes de cargos em comissão, em uniformidade com as disposições da Constituição Federal.

Na sequência se discorre sobre a possibilidade dos ocupantes de cargos em comissão realizarem outras atividades públicas remuneradas.

Por fim, relatam-se alguns pontos polêmicos que estão diretamente relacionados com os cargos em comissão como: estágio probatório, controle de frequência e estabilidade provisória.

### 1 O QUE SIGNIFICA CARGOS EM COMISSÃO E QUEM PODE OCUPÁ-LOS?

A compreensão do questionamento acima ganha facilidade ao conceituar o instituto do cargo em comissão, parte essencial deste trabalho.

Pode-se afirmar que os cargos em comissão estão estabelecidos nas leis que tratam dos planos de carreiras, cargos e vencimentos das Administrações Públicas, muito embora esses cargos não estejam organizados em carreira. São cargos de livre nomeação e exoneração da autoridade competente, e possuem como atribuições exclusivas as de direção, chefia e assessoramento.

Nesse viés, é indubitável que todas as atribuições de caráter meramente burocráticas, técnicas e operacionais não estão incluídas na alçada de cargo em comissão, caso contrário estar-se-ia burlando o instituto do concurso público.

Cumprido relatar o conceito de cargo em comissão no entender de Gasparini (2010, p. 325) que expõe:

[...] os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente que sobre ser de confiança da autoridade nomeante se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração.

Meirelles (2011, p. 471) sustenta o conceito de cargo em comissão da seguinte forma:

É o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V).

Em síntese, são cargos declarados em lei, de estimável grau de fidúcia do chefe nomeante, restritos às funções de direção, chefia e assessoramento.

No que pertine a segunda parte da indagação, qual seja, quem pode ocupar os cargos comissionados, a legislação do ente federado deve estabelecer critérios precisos, muito embora na prática raramente se constate tal requisito.

Conforme já afirmado, a Constituição Federal de 1988 consagra que as atribuições do cargo em comissão são exclusivamente as de direção, chefia e assessoramento, o que, por si só, exige um profissional dotado de especial capacitação, conhecimento e confiabilidade do responsável que o nomeia, cujas funções pressupõem formação e conhecimento vasto nas rotinas executivas.

Nesse desígnio, considerando que para o provimento de cargo efetivo há a necessidade de prévia realização de concurso público e comprovada habilitação, da mesma forma, em face ao status do cargo em comissão, os agentes nomeados para exercer cargos desta natureza devem demonstrar capacidade técnica a fim de atender o princípio da eficiência, insculpido do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010).

Não se pode olvidar que o preenchimento dos cargos em comissão, segundo a Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998<sup>1</sup> (BRASIL, 2010), devem ser oferecidos aos servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Veja o que disciplina a CRFB/88 (BRASIL, 2010), no tocante a esta assertiva, *in verbis*:

<sup>1</sup> 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.

Art. 37. [...] V — as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Ante a análise do dispositivo acima, percebe-se que a Administração Pública tem o encargo de reservar percentuais mínimos, através de lei, garantindo a nomeação de servidores de carreira para ocuparem os cargos dessa natureza.

Como se vê, a utilização de servidores titulares de cargos efetivos para desempenharem cargos comissionados demonstra necessidade de agentes previamente capacitados e habilitados para o desempenho das funções públicas.

## 2 O QUE DEVE SER OBSERVADO QUANDO DA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO?

Para que se possa evitar a profusão de cargos em comissão, as administrações públicas têm como incumbência observar a natureza precípua desses cargos, sem qualquer interferência clientelista. Para tanto, necessário se faz que as nomeações para os cargos em comissão sigam critérios rigorosos e técnicos que guardem correspondência com as atribuições dos cargos de provimento efetivo previstas nos planos de carreiras dos órgãos e entidades públicas.

Sendo assim, a elaboração de projetos de leis que visam à criação de cargos em comissão necessitam estar comprometidos com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de modo a permitir somente o essencial, necessário, proibindo que sejam mantidos nas estruturas administrativas públicas cargos em comissão em demasia e com prerrogativas que não sejam de direção, chefia e assessoramento.

O contingente de cargos de provimento em comissão nas entidades públicas deve ater-se exclusivamente à extrema necessidade do atendimento ao interesse público, sempre previsto em lei.

Sobre esse enfoque oportuno expor a doutrina de Pereira e Camarão (2009) que em seu artigo denominado “Criação, alteração e extinção de cargo público” se reporta sobre a parcela de cargos em comissão, conforme se transcreve:

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

No que tange ao limite a ser observado da quantidade de cargos comissionados a serem criados, cita-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no RE n.º 365368 AgR/SC (BRASIL, 2007), o qual estabeleceu parâmetros a serem observados nos seguintes termos:

Salientando a jurisprudência da Corte no sentido da exigibilidade de realização de concurso público, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e confiança, reputou-se desatendido o princípio da proporcionalidade, haja vista que, dos 67 funcionários da Câmara de Vereadores, 42 exerceriam cargos de livre nomeação e apenas 25 cargos de provimento efetivo. Ressaltou-se, ainda, que a proporcionalidade e a razoabilidade podem ser identificadas como critérios que, essencialmente, devem ser considerados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas. Por fim, aduziu-se que, concebida a proporcionalidade como correlação entre meios e fins, dever-se-ia observar relação de compatibilidade entre os cargos criados para atender às demandas do citado Município e os cargos efetivos já existentes, o que não ocorreria no caso.

Cabe destacar o posicionamento desta Corte de Contas na mesma linha de raciocínio segundo a qual a nomeação de servidores comissionados deve respeitar o princípio da proporcionalidade, havendo a prevalência numérica de cargos de provimento efetivo, conforme se depreende do Voto do Conselheiro-Relator Adircélio de Moraes Ferreira Junior, nos autos do processo n.º PCA-06/00089037 (SANTA CATARINA, 2013):

Mesmo considerando as hipóteses permissivas da contratação de comissionados, a presença majoritária dos mesmos no quadro funcional da Unidade vai de encontro à previsão expressa no citado artigo 37, mais especificamente, aos incisos II e V, da CF/88.

O tema referente ao ‘excessivo número de servidores comissionados’ foi recentemente examinado por este Tribunal nos autos do RLA 10/00655110 [38] (Unidade: Palhoça).

Naquela oportunidade, destacou a Área Técnica [39], em linhas gerais, o dever de respeito ao princípio da proporcionalidade quando da criação dos cargos de provimento em comissão, devendo haver a prevalência numérica de cargos efetivos.

Além disso, ressaltou a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) “que os cargos em comissão, a que se refere o artigo 37, V, da Constituição Federal, não podem ser utilizados para o exercício de funções meramente técnicas ou administrativas, sob pena de burla ao princípio do concurso público”.

Nessa linha de entendimento, enfatizou, também, decisum exarado pelo Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 365368 [40], de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que, inclusive, envolveu análise da realidade presente em município catarinense, cuja ementa transcrevo a seguir:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO.

I — Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II — Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III — Agravo improvido.

Diante das decisões exaradas nos suprarreferidos processos, apesar de não ter sido objeto de análise por parte da Área Técnica nos presentes autos, mas ante a existência somente de servidores comissionados no quadro de pessoal, entendo como indispensável a realização de determinação para que a Unidade providencie a readequação do Plano de Cargos e Salários da Câmara, nos moldes acima expostos [...] (Voto GAC/AMFJ n.º 460/12).

Diante do exposto, percebe-se, portanto, a grande importância a ser observada pelos gestores públicos quando dos motivos e a finalidade que ensejam a criação do número de cargos em comissão nas estruturas das administrações públicas.

### 3 QUAIS ATRIBUIÇÕES DEVEM SER REALIZADAS PELOS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO?

As competências dos cargos em comissão estão inseridas no artigo 37, V, da Constituição Federal de 1988, com alteração dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 2010), em que estabelece exclusivamente as atividades relacionadas à direção, chefia e assessoramento.

Com efeito, qualquer outra atividade exercida por ocupantes de cargos em comissão, que não se inserem na ressalva constitucional, configura o cometimento de desvio de função, constituindo-se burla ao concurso público.

Os tribunais pátrios vêm decidindo pela inconstitucionalidade das normas municipais que permitem a existência de cargos em comissão fora das hipóteses de direção, chefia e assessoramento:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. POSSIBILIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES DE MERO EXPEDIENTE. TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DA CASA LEGISLATIVA.

1 — O princípio do concurso público não pode ser burlado pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não requeiram o vínculo de confiança que fundamenta o regime de livre nomeação e exoneração. Precedentes. 2 — A Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da resolução n.º 232/07, regulamentou a questão descrevendo quais cargos em comissão se enquadram nas funções de direção, chefia e assessoramento, trazendo os casos e as condições para sua ocupação. 3 — Os cargos que evidenciam funções de chefia direção e assessoramento são os de secretário de comissão, assessor especial e assessor. Quanto aos demais, de assistente de chefe de setor, assistente de comissão, auxiliar de comissão e auxiliar de segurança, é evidente que são cargos com atribuições meramente técnicas, para cujo ingresso se exige aprovação em concurso. 4 — Ação direta julgada parcialmente procedente. (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Quanto à matéria em pauta, esta Corte de Contas tem semelhante entendimento. Transcreve-se parte do Prejulgado n.º 1579, reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 24/08/2009, mediante Decisão n.º 3000/09, exarada no Processo CON-08/00526490 (SANTA CATARINA, 2009):

1. O arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos — admitidos mediante concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal — ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Contudo, deve-se atentar para o cumprimento do preceito constitucional inscrito no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, 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 (SANTA CATARINA, 2009).

Segundo a jurisprudência, não é difícil perceber que as prerrogativas dos cargos em comissão destinam-se essencialmente a funções de direção, chefia e assessoramento.

#### **4 OS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO PODEM EXERCER OUTRAS ATIVIDADES REMUNERADAS?**

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

Cumpra destacar também que a regra para quem ocupa cargo em comissão é sempre proibitiva para exercer outra atividade pública remunerada, havendo, entretanto, apenas duas exceções, a de acumulação com o cargo, emprego ou função de professor ou vereador, havendo compatibilidade de horário.

Faz-se necessário destacar o posicionamento do Tribunal de Contas, no Prejulgado n.º 1690 (SANTA CATARINA, 2005), quanto à acumulação remunerada de cargos comissionados.

Eis o teor do prejulgado:

1. Apenas quando o cargo em comissão contiver natureza técnica e existir compatibilidade de horário é que poderá haver acumulação remunerada com o cargo de professor (magistério).
2. Professor integrante dos quadros do magistério estadual que tenha durante o recesso escolar exercido cumulativamente cargo em comissão de natureza não técnica em município e irregularmente acumulado a remuneração do cargo efetivo com cargo em comissão terá de ressarcir o Estado de Santa Catarina quanto aos valores recebidos naquele período. (SANTA CATARINA, 2005).

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

Ainda, a título de exceção, ressalta-se que os aposentados do serviço público poderão acumular proventos com os vencimentos de cargo em comissão, conforme estabelece o § 10.º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998 (BRASIL, 2010), que assim preceitua:

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

## **5 PONTOS POLÊMICOS RELACIONADOS A CARGOS COMISSIONADOS**

Nos próximos itens serão apresentados alguns exemplos de situações polêmicas relacionadas a cargos comissionados.

## 5.1 O SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO PODE OCUPAR CARGO EM COMISSÃO?

Para que se possa responder a presente indagação, é necessário citar a orientação que foi conferida por esta Corte de Contas, consoante se verifica no Prejulgado n.º 1988, relativo a CON-08/00245806, que tem a seguinte dicção:

Para efeito de avaliação do servidor durante o estágio probatório, deve-se considerar apenas o período em que aquele está no exercício das funções do cargo para o qual foi aprovado em concurso público. Admite-se, como exceção, a avaliação do servidor que esteja ocupando função gratificada ou cargo comissionado — inclusive com atribuições mais complexas do que aquelas do cargo efetivo — no órgão ou entidade a qual pertença, desde que haja comprovada e manifesta similaridade com as funções do cargo efetivo, devidamente atestada pela autoridade responsável pela avaliação (SANTA CATARINA, 2009).

Em rápida análise, como se observa, existe a possibilidade de servidor que se encontra em estágio probatório ocupar cargo em comissão, salvo disposição em contrário.

Cabe ressaltar que o servidor não estável poderá ser avaliado durante o estágio probatório desde que as atribuições do cargo em comissão que esteja ocupando sejam semelhantes a do cargo efetivo.

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

## 5.2 OS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO ESTÃO SUJEITOS A CONTROLE DE FREQUÊNCIA E PODEM PERCEBER HORAS EXTRAS?

Os servidores ocupantes de cargos comissionados, à semelhança dos titulares de cargos de provimento efetivo, estão obrigatoriamente sujeitos ao controle de frequência adotado pela Administração Pública, com o fito de aferir o efetivo cumprimento da jornada de trabalho imposta pela lei local.

Sob a ótica do controle externo, a implantação e manutenção do sistema de registro de frequência constituem dever do administrador público, pois se traduz em indispensável meio de prova para apurar a liquidação da despesa quanto à remuneração paga a todos os servidores, sejam ocupantes de cargos, empregos ou funções, e para atingir o princípio da eficiência no serviço público.

Nessa senda, diante da existência de controle formal da jornada de trabalho dos servidores ocupantes de cargos em comissão, exercendo estes serviços além do expediente habitual fixado em lei, lhes é devido o pagamento a título de horas extraordinárias, desde que haja previsão normativa autorizando o referido dispêndio por parte do Poder Público.

Não é demais ressaltar também, que as horas extras devem ser realizadas somente para atender situações excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização por escrito do superior imediato.

No que concerne ao assunto, segue a orientação firmada por este Tribunal de Contas no Prejulgado n.º 2101, relativo ao processo n.º CON-09/00578564:

1. O Município, ao regulamentar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais, pode instituir o regime de ponto eletrônico para os servidores públicos, efetivos e comissionados;
2. O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento;
3. [...] (SANTA CATARINA, 2010).

Ante o posicionamento acima, verifica-se a plausibilidade do pagamento de horas extraordinárias aos servidores ocupantes de cargos comissionados e a obrigatoriedade da sujeição destes ao controle de frequência instituído no âmbito da Administração Pública.

### 5.3 O QUE CONSTITUI A ESTABILIDADE PROVISÓRIA DO OCUPANTE DO CARGO EM COMISSÃO?

A estabilidade provisória caracteriza-se pela impossibilidade de se dispensar arbitrariamente servidora gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, se a Administração Pública assim o fizer deverá indenizar a servidora.

Trata-se de benefício de caráter protetivo à criança, sendo concedido somente a quem ocupa exclusivamente cargo em comissão, ou seja, não poderá ser titular de cargo efetivo. Esse direito, já consagrado na Constituição Federal para as empregadas gestantes, foi estendido às servidoras públicas.

Merece registro a decisão do Supremo Tribunal Federal, que firmou entendimento nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CARGO EM COMISSÃO. SERVIDORA

GESTANTE. EXONERAÇÃO. DIREITO À INDENIZAÇÃO. 1. As servidoras públicas e empregadas gestantes, inclusive as contratadas a título precário, independentemente do regime jurídico de trabalho, têm direito à licença-maternidade de cento e vinte dias e à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Precedentes: RE n.º 579.989-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Dje de 29/03/2011, RE n.º 600.057-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, Dje de 23/10/2009 e RMS n.º 24.263, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 09/05/2003. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. 1.ª Turma. AI-AgR 804574. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 30/08/2011). Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidora gestante. Cargo em comissão. Exoneração. Licença-maternidade. Estabilidade provisória. Indenização. Possibilidade. 1. As servidoras públicas, em estado gestacional, ainda que detentoras apenas de cargo em comissão, têm direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória, nos termos do art. 7, inciso XVIII, c/c o art. 39, § 3.º, da Constituição Federal, e art. 10, inciso II, alínea b, do ADCT. 2. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2007).

Ainda, pertinente a esse item, faz-se necessário colacionar também o entendimento da Corte de Contas de Santa Catarina, exarado no Prejulgado n.º 1976, processo n.º CON-08/00467620:

O estado de gravidez de servidora detentora de cargo em comissão não configura impedimento à sua exoneração, a qualquer tempo, pela autoridade que a nomeou, em face da natureza do cargo de livre nomeação e exoneração, conforme disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal.

É direito da servidora pública gestante exonerada do seu cargo ou função o recebimento de indenização substitutiva correspondente à sua remuneração desde a data da exoneração até cinco meses após o parto, a ser paga a partir da oficialização do ato de dispensa. (SANTA CATARINA, 2008).

## CONCLUSÃO

Os cargos em comissão são criados por leis e têm como particularidade a livre nomeação e exoneração da autoridade competente, além de sua natureza transitória, e desfrutam da fidúcia daquele que os nomeiam.

Esses cargos, cujo provimento dispensa concurso público, possuem evidência nos planos de cargos das Administrações Públicas, o que, de igual modo, deve-se enaltecer o controle sobre este instituto.

Sob esse aspecto, o controle externo objetiva atentar quanto à precaução para criação de cargos desta natureza, evitando o excesso. Da mesma forma há que haver o controle nas ativida-

des desempenhadas pelos servidores ocupantes destes cargos, que se destinam exclusivamente as de direção, chefia e assessoramento.

Destarte, por fim, que os agentes ao assumirem cargos comissionados sujeitam-se ao controle de frequência, não podem realizar outras atividades públicas remuneradas, à exceção de professor, e devem demonstrar capacidade técnica, primando-se, desse modo, pelo atendimento do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. 1.<sup>a</sup> Turma. **RE n.º 365368 AgR/SC**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=RE-AgR\(365368%20NUME.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=RE-AgR(365368%20NUME.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 4 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. 1.<sup>a</sup> Turma. **RE-AgR 420839**. Relator Ministro Dias Toffoli. Brasília, 20 de março de 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22196/a-concessao-de-estabilidade-provisoria-a-gestante-ocupante-de-cargo-em-comissao#ixzz2OHYTIwE/>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Rec. 2008.00.2.005549-3; Ac. 385.687**; Conselho Especial; Rel. Des. Cruz Macedo; DJDFTE 12/11/2009; p. 34). Disponível em: <<http://tjdf19.tjdf.tj.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=plhtml06&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20080020055493ADI>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público na jurisprudência: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <<http://www.carvalhopereira.adv.br/html/artigo4.html>>. Acesso em: 1 abr. 2013.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-09/00578564**. Decisão n.º 2072/11. Prejulgado n.º 2101. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoaes>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-05/01048880**. Decisão n.º 2147/05. Prejulgado n.º 1690. Parecer COG n.º 575/2005. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 1 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-08/00245806**. Decisão n.º 1122/09. Prejulgado n.º 1988. Parecer GC-OGS n.º 2009/150. Relator: Otávio Gilson dos Santos. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-08/00467620**. Decisão n.º 4077/08. Prejulgado n.º 1976. Parecer COG n.º 601/2008. Relator: Salomão Ribas Junior. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º CON-08/00526490**. Decisão n.º 2334/04. Prejulgado n.º 1579. Parecer COG n.º 203/2004. Relator: José Carlos Pacheco. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo n.º PCA-06/00089037**. Decisão n.º 220/13. Relator: Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 3 abr. 2013.



# SOBRE O DEVER DE PROIBIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

**Davi do Espírito Santo**

**Samuel Dal-Farra Napolini**

Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC)

**Eduardo Varella Vieceli**

Assessor de Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa (MPSC)

## RESUMO

Princípios constitucionais afetos à administração pública. Conceituação de proibidade administrativa e sua diferenciação de moralidade administrativa. Agentes públicos sujeitos ativos de atos de improbidade.

**Palavras-chave:** Proibidade. Moralidade. Agente público.

## INTRODUÇÃO

Probidade, em língua portuguesa, é “qualidade do que é probo; integridade, honestidade, retidão” (HOUASIS, 2009, p. 1553). *Probitas (probitatis)*, em latim, indica honradez e probidade, mas também significa modéstia. O radical de *probitas* é *probus*: “crescer reto”, ou ainda, “o que é bom, bem feito, sólido; louvável; legítimo (*vinum probum*: vinho genuíno); moralmente bom, de bons costumes, honesto, honrado, virtuoso; modesto” (KOEHLER, p. 245).

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves trazem à colação a seguinte definição de probidade:

A probidade encontra sua origem mais remota no latim *probus*, que significa aquilo que brota bem (pro + *bho* — da raiz *bhu*, nascer, brotar), denotando o que é bom, o que tem boa qualidade. De forma correlata ao sentido etimológico, teve-se uma contínua utilização do vocábulo em uma concepção figurada, sendo frequentemente empregado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto, leal, que tem bons costumes e é honesto, casto e virtuoso. Este uso terminou por relegar a pureza linguística a plano secundário, tendo sido consagrada a linguagem figurada. Como derivação do designativo individual (*probus*) tem-se a variante caracterizadora de tal qualidade, papel desempenhado pelos vocábulos *probitas* ou *probitatis*, os quais, em vernáculo, espelham a probidade.

Probidade, assim, significa retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade. (GARCIA, 2011, p. 124-125).

No âmbito da Administração Pública, probidade é, sobretudo, um signo de coerência. Deve existir entre os comportamentos dos agentes públicos e as expectativas que deles tem a Sociedade uma indissociável conexão. Não se cuida, portanto, de uma probidade em seu sentido moral e sim em sua conotação ética. Enquanto a acepção moral leva em conta “[...] uma disposição subjetiva de determinação do que é correto e do que é incorreto [...]” a definição ética parte de uma “[...] atribuição [também subjetiva] de valor ou importância a pessoas, condições e comportamentos e, sob tal dimensão [...]” permite que se estabeleça “[...] uma noção específica de Bem a ser alcançado em determinadas realidades concretas, sejam as institucionais, ou seja, as históricas.” (PASOLD, 2008, p. 26).

Sob este aspecto indaga-se: que comportamentos deve ter o agente público relativamente ao trato da coisa pública? Que condutas poderiam ser consideradas probas e que procedimentos, sem contraste, deveriam ser taxados de ímprobos?

Situações há em que o mais “casto” dos agentes públicos — aquele pelo qual alguém poderia, do dizer comum, “por a mão no fogo — é descoberto envolvido em ilícitos contra a Administração Pública. Por outro lado, há ocasiões em que o funcionário público, embora taxado de “ímoral” em sua vida pessoal, demonstra impecável cuidado com os bens públicos e se afigura um respeitador dos princípios da Administração Pública.

Quer-se dizer, com este enfoque, que probidade é um modelo qualificado de coerência, isto é, que ela configura um ajuste entre as ações do agente público e as expectativas (provenientes do pacto constitucional e leis do Estado) que se tem relativamente a esses deveres. Nas palavras de Wallace Paiva Martins Júnior, a probidade administrativa estabelece-se internamente como dever funcional inserido na relação jurídica que liga o agente público à Administração Pública. (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 103).

Para Fábio Medina Osório, o limite do dever de probidade está no Regime Jurídico de Direito Público que vincula os comportamentos. Ele diz:

Há quem veja a improbidade administrativa do ponto de vista da moral privada: eis o problema do indevido controle da vida privada dos agentes públicos e a distorção fundamental do conceito de probidade no campo ético-normativo. O direito disciplinar é pródigo em criar tipos sancionadores da falta de probidade moral. E, não raro, o povo confunde esses conceitos, imaginando que probo seria o sujeito moralmente correto do ponto de vista de seus deveres privados, v.g., fidelidade num matrimônio, pagamento de uma dívida junto ao vizinho, cumprimento de deveres religiosos, ou mesmo frequência à Igreja, ajuda aos pobres que pedem esmolas etc.

[...]

É certo, no entanto, que não se pode esquecer que os agentes públicos estão submetidos a um regime jurídico de direito público, mais severo e rigoroso que outros. Trata-se de um regime estatutário, em que, naturalmente, a vida privada desses funcionários se reduz consideravelmente, em medidas variáveis. Daí que haja um desaparecimento da vida privada dos agentes públicos, todavia, vai uma longa distância, até mesmo porque isso é inviável. Por tal razão, a improbidade não se identifica com a mera imoralidade, mas requer, isto sim, uma imoralidade qualificada pelo direito administrativo.

Os agentes públicos gozam de direitos fundamentais, entre os quais está, é óbvio, o direito à intimidade, à privacidade, ao desenvolvimento livre de seus privados estilos de vida e personalidades. Em todo caso, os agentes públicos têm, sem lugar a dúvidas, espaços privados nos quais podem praticar atos imorais, desde que esses atos não transcendam os estreitos limites da ética privada, não afetem bens jurídicos de terceiros. Os direitos humanos, fundamentais, do homem e do cidadão, protegem o indivíduo contra atuações abusivas, ilícitas, desnecessárias, do Estado. (MEDINA OSÓRIO, 2007, p. 86-87)

Os agentes públicos devem manter um “estilo de vida” público que não se balize pela simples aparência de honestidade, mas que, efetivamente, represente respeito (lealdade) às instituições públicas e aos anseios da Sociedade.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 impõe que a Administração Pública, ou seja, seus órgãos devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicida-

de e eficiência. São princípios aos quais os agentes públicos igualmente devem observar, apesar de destinados, e vinculados, aos órgãos públicos, enquanto instituições. (BRASIL, 1988).

A Lei n.º 8.429/92, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, não versa apenas dos casos de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário. Referido diploma trata, além desses dois tipos de improbidade, de outro que, apesar de ser considerado um cavalo de reserva, é o que efetivamente fornece o que verdadeiramente se busca com a lei, ou seja, a proteção e obediência aos princípios da administração pública e aos deveres exigidos dos agentes públicos. (BRASIL, 1992).

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa é que mais se aproxima, mais se alinha ao conceito etimológico de probidade. Assim referido artigo considera que pratica ato de improbidade administrativa o agente público que, mediante qualquer conduta, omissiva ou comissiva, viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Ou seja, os atos são praticados contra, em desfavor das instituições públicas. (BRASIL, 1992).

A lei trata como dever, obrigação, de todo agente público, agir com honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Esse é um conceito de probidade do servidor público que se extrai do presente diploma legal.

Mas, para começar a entender o dever de probidade, é preciso, antes de tudo, compreender quem são estes agentes públicos. Por isso, no item seguinte, serão apresentados alguns lineamentos acerca da definição de “agente público”.

## 1 QUEM SÃO OS AGENTES PÚBLICOS?

O seguinte conceito de agente público é apresentado por Hely Lopes Meirelles:

São todas as pessoas físicas incumbidas, definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. (MEIRELLES, 2009, p. 75).

Mais adiante, o mesmo autor, classifica os agentes públicos segundo categorias, *in verbis*:

Os agentes públicos, gênero que acima conceituamos, repartem-se inicialmente em cinco espécies ou categorias bem diferentes, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados [...]. (MEIRELLES, 2009, p. 76).

Em linhas gerais, para o Direito Administrativo, agente público é toda e qualquer pessoa física que, de alguma forma, atua e age em nome da administração pública (*lato sensu*), exercendo, de alguma forma, parcela da função estatal.

A Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)<sup>1</sup>, em seu artigo 2.º, assim define:  
 Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que 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 nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992).

O conceito aqui trazido não se confunde com o conceito de “funcionário público” para fins penais. Segundo o artigo 327 do Código Penal, “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública, equiparando-se a este quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.” (BRASIL, 1940).

## 2 QUAIS SÃO OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE DEVEM ORIENTAR OS AGENTES PÚBLICOS?

São por demais conhecidas as noções básicas dos princípios constitucionais da Administração explicitadas no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Rememoram-se aqui apenas algumas definições elementares, de modo que seja possível cotejar alguns princípios implícitos da Administração com as diretrizes gerais expressas na cabeça do Capítulo VII, Título III, da Carta Política e traçar paralelo entre estes e os atos de improbidade administrativa.

O princípio da legalidade, basilar em diversos outros ramos do Direito Público, como o Direito Penal e o Direito Tributário, de conteúdo, na verdade, quase que intuitivo, significa, na lição de Diógenes Gasparini:

[...] estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. (GASPARINI, 2009, p. 07).

<sup>1</sup> Observe-se que é possível a responsabilização de alguém por atos de improbidade previstos na Lei n.º 8.429/92, mesmo que esta pessoa não seja um “agente público”. Não apenas o agente público responde pela prática de improbidade. O terceiro que tenha participação, seja direta ou indireta, também responde, segundo o art. 3.º: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” Sujeito ativo de ato de improbidade é não só apenas o agente público, como também terceiro que induza, concorra ou se beneficie, bem como aquele que pratique ato contra entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, na forma prevista no art. 1.ª, *caput* e parágrafo único da Lei de Improbidade.

Intuitiva, da mesma forma, a percepção quanto à violação do princípio da legalidade, materializada, assim, na atuação administrativa contrária à norma legal, seja no tocante à competência legal do autor do ato, seja em relação ao próprio conteúdo do provimento administrativo. Houvesse univocidade entre o princípio da legalidade e a noção de proibidade administrativa, o ato ímprobo seria, simplesmente, o ato praticado ao arrepio de normas legais. Tal visão reducionista, como se sabe, é rechaçada pelos tribunais pátrios, que distinguem a improbidade como forma “qualificada” de ilegalidade, a qual, à desconsideração à norma legal, soma-se a intenção ilícita do agente.

O princípio da impessoalidade, em primeira aproximação, advoga a premissa republicana básica da distinção entre a pessoa do governante e a entidade estatal por ele dirigida, representativa, esta última, da esfera de interesses coletivos indisponíveis, a *res publica*, cuja gestão, temporária, é conferida a representantes políticos eleitos. Ofende a impessoalidade a prática administrativa que associa realizações e programas de Estado, por exemplo, à pessoa de seus dirigentes, como resta explícito no § 1.º do artigo 37 da Carta Política. Como consequência, o agir impessoal da Administração exige que as iniciativas e programas públicos sejam pautados pelo bem comum, sem distinção de caráter pessoal entre os beneficiários ou eventuais prejudicados pelas ações coletivas. (BRASIL, 1988).

A dupla face do princípio da impessoalidade é explicada por Maria Sylvia Zanella di Pietro: Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. [...] No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), [...] “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1.º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”. (DI PIETRO, 2004, p. 71).

Exemplo da revalorização de preceitos éticos e morais no âmbito do Direito Positivo, estranha ao positivismo tradicional, o princípio da moralidade sustenta a atuação do agente administrativo não apenas pautada pela lei, mas orientada por princípios de conduta de cunho ético, de modo que a ação administrativa não se afaste dos valores vigentes no âmbito social. O princípio da moralidade vai ao encontro dos antigos postulados da “razão de Estado”, segundo os quais o governante deveria se afastar, em nome dos interesses do Estado, de seus pudores morais.

Resta evidente, portanto, que para fins de identificação do ato de improbidade, o princípio da moralidade desempenha função paralela ao princípio da legalidade. Com efeito, enquanto

atos ilegais podem ser eventualmente legítimos, quando perseguirem finalidade pública e, desta forma, não atentarem contra a probidade administrativa, é comum que ações administrativas balizadas por regras legais desponham como claramente imorais, sobretudo em razão dos fins a que se destinam. Sobre o princípio da moralidade administrativa, lícito recorrer à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que as sujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do artigo 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito os princípios da lealdade e boa-fé [...]. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (MELLO, 2011, p. 122-123).

O conteúdo do princípio da moralidade administrativa ganhou contornos mais nítidos com a Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa — LIA), que ao definir as categorias dos atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis judicialmente, classificou como ilícitos atos que, sem importarem enriquecimento ilícito de agentes públicos (artigo 9.º) e lesão ao Erário (artigo 10), representam, no entanto, atentado aos princípios da Administração Pública, mormente ações ou omissões que violem deveres de “honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições” (artigo 11). (BRASIL, 1992).

Legatário dos princípios democrático e republicano, a publicidade dos atos e ações administrativas é indispensável para o controle político, a cargo da sociedade e do cidadão, do exercício do poder por seus representantes e agentes. Exige-se a publicidade não apenas dos atos administrativos que traduzam emanções de poder, mas, principalmente, daqueles atos e procedimentos que intercalam interesses da Administração com interesses particulares dos cidadãos, como as licitações e os concursos públicos. Para Carlos Ari Sundfeld:

[...] a Administração jamais maneja interesse, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência. “Todo o poder emana do povo, e em seu nome será exercido” (CF, artigo 1.º, § 1.º). É óbvio então, que o povo, titular do poder, tem direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar passo a passo o exercício do poder. (SUNDFELD, p. 54).

Não por acaso, figura como regra explícita da Lei n.º 8.429/92 a configuração de ato de improbidade quando negada “publicidade aos atos oficiais” (artigo 11, IV). No Tribunal de Justiça de Santa Catarina é pródiga a jurisprudência no sentido da invalidade de procedimentos administrativos por deficiência na publicidade. (BRASIL, 1992).

Por último, inserido no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19/98 e, segundo alguns críticos, derivado não de outros princípios jurídicos, mas de postulados da Ciência da Administração, o princípio da eficiência preconiza a reavaliação das práticas administrativas com base nos resultados alcançados. Não se perquire, aqui, a legitimidade dos fins da Administração, indagação mais afeita aos princípios da impessoalidade e da moralidade, mas se comparam os resultados obtidos com os recursos empregados, submetendo a atuação administrativa à ponderação entre custos e benefícios. No escólio de Alexandre de Moraes:

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade [...] (MORAES, 2002).

### 3 QUAL A RELAÇÃO ENTRE PROBIDADE E MORALIDADE?

A doutrina ainda é um tanto quanto confusa quanto à relação entre probidade e moralidade. Alguns dizem que são sinônimos. Outros defendem que um engloba o outro, sendo um gênero e o outro espécie, mas igualmente sem chegarem a uma conclusão sobre qual seria a espécie e qual o gênero. O que se pode afirmar é que probidade, moralidade, boa-fé, lealdade, formam uma espécie de microsistema do qual o agente público não pode se esquivar, ou melhor dizendo, tem o dever de observar. Sua inobservância, como visto, pode caracterizar, em tese, ato de improbidade administrativa, previsto na Lei n.º 8.429/92, cujas sanções estão descritas no mesmo diploma legal, em seu artigo 12.

O dever de probidade dos agentes públicos no tratamento da coisa pública, na prestação de serviços ou, mais genericamente, no exercício das funções públicas está plasmado no sistema constitucional que tutela a Administração Pública brasileira, projetando diretrizes fundamentais do Estado Democrático de Direito, orientando o tratamento da res publica como um todo, alcançando frontalmente os agentes públicos. (OSÓRIO, 2007, p. 88).

Segundo Fábio Medina Osório, improbidade é uma imoralidade administrativa qualificada, sendo a probidade espécie do gênero moralidade administrativa. Toda improbidade deriva de uma imoralidade, mas nem toda imoralidade constitui uma improbidade administrativa. (OSÓRIO, 2007, p. 89).

Nesse mesmo sentido segue Wallace Paiva Martins Júnior, ao afirmar que contido no princípio da moralidade administrativa está a probidade e, citando Marcello Caetano, que explica o dever de probidade como aquele pelo qual

o funcionário deve servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 101).

#### 4 QUAIS AS SANÇÕES CABÍVEIS AO AGENTE PÚBLICO PELA PRÁTICA DE UM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?

A falta de probidade é considerada improbidade e esta, por seu turno, pode ser punida, conforme os seus contornos fáticos, no âmbito político-constitucional, civil, penal, administrativo e político-administrativo.

No campo político-constitucional, os atos de improbidade são punidos segundo o que se acha estabelecido na Lei n.º 8.429/92, que diz:

Art. 1.º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL, 1992).

Em espécie, os atos de improbidade estão previstos no artigo 9.º (Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito), no artigo 10 (Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário) e no artigo 11 (Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública).

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 12 e incisos, explicita as sanções as quais estão sujeitos aqueles que praticam atos de improbidade administrativa. Entretanto, já em seu *caput*, deixa claro que as referidas sanções independem de outras de ordem civil, penal e administrativas:

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: (Redação dada pela Lei n.º 12.120, de 2009).  
I — na hipótese do art. 9.º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;

II — na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos;

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.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (BRASIL, 1992, art. 12, grifo nosso).

A própria Constituição Federal de 1988 prevê, no § 4.º do artigo 37, que a prática de ato de improbidade administrativa importará, além das sanções ali referidas, em responsabilidade criminal:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, 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. (BRASIL, 1988).

O ato de improbidade administrativa, independente de ter causado prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito, ou afrontado os princípios da administração pública, pode, de igual modo, configurar conduta típica prevista em ordenamento criminal, sendo que os que mais se amoldam são aqueles previstos no Código Penal, praticados contra a Administração Pública, como outros previstos em legislação especial, e exemplo dos crimes previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei n.º 8.666/93.

Por outro lado, de forma transversa, um crime praticado por agente público pode gerar não apenas uma responsabilização penal como sanção civil, enquadrada como ato de improbidade. Mesmo o agente público que comete um crime contra o patrimônio de terceiro, um furto, por exemplo, está sujeito a sofrer as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, especificamente por afronta aos princípios e deveres expressos na cabeça do art. 11 da Lei n.º 8.429/92. (BRASIL, 1992).

Visto que as sanções previstas na Lei de Improbidade devem ser aplicadas de forma modulada ao caso, pode o agente público sofrer sanções de ordem administrativa que, por si só, tornem

desnecessárias as sanções de ordem civil. No exemplo acima, em caso do cometimento de um crime contra o patrimônio de terceiro por parte de um agente público, a própria condenação penal pode fazer com que este perca seu cargo ou função pública, na forma prevista no artigo 92, I, do Código Penal, sendo necessário, neste caso, expressa justificação na sentença condenatória. Não obstante isso, deixando de perder o cargo/função em razão de eventual condenação criminal, pode o agente público responder a Processo Administrativo Disciplinar, previsto em legislação específica, e sujeito às sanções ali previstas, inclusive a perda do cargo.

Voltando para o ato de improbidade administrativa propriamente dito e a responsabilização pela sua prática, já vimos que as sanções podem ser de ordem civil, penal e administrativa. As de ordem civil se perfectibilizam pela própria aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade. As de ordem penal quando o ato de improbidade igualmente tipificar conduta penalmente prevista. E a responsabilização administrativa fica na órbita do Procedimento Administrativo Disciplinar, o qual deve ser obrigatoriamente instaurado assim que a autoridade administrativa, a qual detiver a devida competência, tomar conhecimento da prática de qualquer ato de improbidade praticado por agente público.

Afora essas responsabilizações, existe ainda uma quarta forma, que é a político-administrativa, à qual determinados agentes políticos estão sujeitos, e cuja sanção é a cassação do mandato do cargo para o qual foram eleitos. Como exemplo, podemos fazer referência ao previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 201/67 que trata dos crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos Municipais:

Art. 4.º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I — Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II — Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III — Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV — Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V — Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI — Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII — Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;

VIII — Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

- IX — Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;
- X — Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. (BRASIL, 1967).

## CONCLUSÃO

Os agentes públicos devem ser probos não por razões morais, mas sim, por imperativos éticos. Uma sociedade bem ordenada só existe se houver uma predisposição destes agentes à promoção do bem comum e se estiver regulada de modo efetivo por uma concepção pública de justiça. A probidade é a justiça em seu aspecto mais concreto. As “condutas públicas” devem fundar-se em Princípios Públicos (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, como bem determina do artigo 37 da Constituição Federal) e no Direito vigente. Não há necessidade de recorrer a doutrinas morais ou religiosas para sustentar a validade desses princípios, nem se deve imaginar que eles sejam provenientes de algum tipo de “justiça ideal”. Eles existem porque estão consolidados no plano constitucional como anseios sociais. Por outro lado, eles provêm das necessidades concretas de justiça no âmbito do viver comum. Uma concepção de probidade é tanto mais estável quanto mais forte for a sua capacidade de anular as inclinações dos agentes públicos ao descumprimento daqueles princípios. Esta anulação se dá pelo cultivo de um senso de probidade voltado à materialização do que foi estabelecido no preâmbulo da Carta Maior brasileira: a instituição de “[...] um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]”.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201compilado.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** p. 1553 (verbete: probidade).

KOEHLER, Henrique. **Pequeno dicionário latino-português.** 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa.** São Paulo: RT, 2007.

PASOLD, Cesar Luiz. **Ensaio sobre a ética de Norberto Bobbio.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade. Direito de certidão, vista e intimação. In: **Revista de Direito Público**, v. 82, p. 54.

# HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES

**Antonio Carlos Boscardin Filho**  
**Azor El Achkar**  
**Caroline de Souza Ferreira**  
**Denise Espíndola Sachet**  
**Denise Regina Struecker**  
**Geraldo José Gomes**

Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

O presente artigo trata das exigências e verificação das condições de habilitação dos participantes de um processo licitatório, considerando as disposições da Constituição Federal, da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 10.520/02 concernentes ao assunto. Em formato de perguntas e respostas, são apresentados e esclarecidos os questionamentos mais recorrentes quanto ao limite e legalidade dessas exigências, à luz das decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Licitação. Habilitação. Exigências. Qualificação.

## INTRODUÇÃO

Nas licitações, a fase de habilitação tem por objetivo verificar se os interessados em contratar com a Administração Pública possuem as condições necessárias para participar do certame e se estarão aptos a executar fielmente as obrigações contratadas, caso vencedores.

Para tanto, a partir do artigo 27 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) está elencada a documentação que pode ser solicitada dos licitantes referente à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7.º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Salienta-se que a correta definição dos documentos de habilitação a serem exigidos no edital traz ao órgão licitante maior segurança quanto à idoneidade e qualificação do futuro contratado. Essas exigências, contudo, não podem se mostrar excessivas ou irrelevantes, sob pena de restringir a competitividade e, em consequência, a possibilidade de a Administração obter a proposta mais vantajosa.

Nesse momento, o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que limita as exigências àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, e o artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), que traz em seu texto os princípios gerais das licitações, devem ser os principais balizadores da elaboração do edital.

Considerando a importância da fase de habilitação para o sucesso da contratação, passam a ser apresentadas as questões mais recorrentes na prática diária dos agentes responsáveis pelas licitações, colocadas em formato de perguntas e respostas de caráter orientativo.

### 1 A DOCUMENTAÇÃO A SER APRESENTADA DEVE SER ORIGINAL?

Na elaboração do edital de licitação ou mesmo na utilização da modalidade de convite é imprescindível que todas as normas que regem o certame estejam claras, até para impossibilitar a utilização pelos interessados de recursos que venham a retardar a necessária aquisição do objeto.

A documentação de habilitação a ser apresentada pelos participantes deve estar especificada no chamamento, inclusive quanto à necessidade de serem originais ou cópias devidamente autenticadas em cartório ou por servidor do órgão licitante, conforme dispõe o artigo 32 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

É importante ainda ressaltar que os interessados em participar do processo licitatório podem apresentar o Certificado de Registro Cadastral devidamente atualizado, conforme dispõe o § 2.º do artigo 32 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), em substituição às informações eletrônicas previstas nos artigos 28 a 31 do mesmo diploma legal e de acordo com o previsto no respectivo edital de licitação.

## **2 EM QUE CASOS E QUAIS DOCUMENTOS PODEM SER DISPENSADOS?**

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) possibilita textualmente, no § 1.º do artigo 32, a dispensa em parte ou até mesmo no todo da documentação mencionada nos seus artigos 28 a 31. Observa-se que esta possibilidade está limitada a algumas modalidades de licitação, excluindo-se os certames em que são utilizadas a tomada de preços ou a concorrência, exceto se forem destinadas à aquisição de bens para pronta entrega.

É importante destacar que, independente da modalidade de licitação e da vontade do administrador responsável pelo certame, a norma prevista no § 3.º do artigo 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) obriga a comprovação por parte de todos que contratarem com o poder público da regularidade perante a seguridade social.

O Tribunal de Contas se manifestou sobre o assunto no Prejulgado n.º 489 (SANTA CATARINA, 1996), decidindo que nas contratações com pessoas jurídicas, ainda que decorrentes da modalidade convite deve a administração pública, consoante dispõe o § 3.º do artigo 195 da Constituição Federal, exigir Certidão Negativa de Débito com o INSS, bem como com o FGTS, nos termos das Leis Federais n.ºs 8.212/91 (BRASIL, 1991) e 8.036/90 (BRASIL, 1990).

Faz-se necessário destacar ainda que a Administração Pública não pode exigir dos interessados, no momento da habilitação, outros documentos além daqueles especificados nos artigos 28 a 31 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

## **3 QUANDO FOR PERMITIDA A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS NO CERTAME, QUAL É A DOCUMENTAÇÃO A SER EXIGIDA?**

O artigo 33 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece as normas a serem observadas quando permitida a participação de consórcios nas licitações. Por se constituir em um formato diferenciado de fornecedor ao município, importante conhecer nesse dispositivo legal quais são as condições a serem preenchidas pelos interessados, tais como comprovação do compromisso de constituição de consórcio, indicação da empresa responsável pelo consórcio, regras para a apresentação de documentos de habilitação e outras.

Fica evidenciado no texto legal, em especial no contido no inciso III, que a documentação de habilitação das empresas consorciadas deve ser apresentada por cada um dos integrantes do consórcio, sendo admitida a junção destas para fins de habilitação quando for necessário demonstrar quantitativos ou comprovação da qualificação econômico-financeira, ou ainda a definição no edital de um acréscimo de até 30% para os consórcios em relação aos valores exigidos individualmente.

Faz-se mister destacar também que a vedação à participação de consórcios por parte da administração pública licitante poderá acarretar dificuldades ou até impedimentos para concretizar a aquisição do objeto.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou em diversas ocasiões sobre o tema, destacando-se a Decisão n.º 3707/11 (SANTA CATARINA, 2011a), quando entre as ilegalidades arguidas no processo licitatório em análise naquela oportunidade estava a vedação da participação de consórcios sem a comprovação do interesse público.

#### **4 PODEM SER EXIGIDOS OUTROS DOCUMENTOS ALÉM DAQUELES ELENCADOS NO ARTIGO 29? O QUE NÃO PODE SER EXIGIDO PARA FINS DE HABILITAÇÃO FISCAL?**

O entendimento pacificado é que não podem ser exigidos outros documentos além daqueles elencados nos incisos I a V do artigo 29. Além disso, também não pode ser exigido que os referidos documentos sejam entregues com prazos mínimos ou máximos, com limitação de local, dia ou hora. A respeito do tema, cita-se o Prejulgado n.º 373 (SANTA CATARINA, 1996) desta Corte.

Seguem alguns exemplos de exigências vedadas para fins de comprovação da regularidade fiscal, de acordo com a Decisão n.º 2067/11 (SANTA CATARINA, 2011b):

- Prazo mínimo de inscrição do cartão do CNPJ;
- Cópia de comprovante do logradouro da Sede (conta de água, ou de energia, ou de telefone fixo);
- Cópia do organograma da entidade;
- Cópia da Certidão de Registro no Cadastro Nacional de Assistência Social (CNAS);
- Cópia da Certidão de Registro de Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP);
- Declaração de funcionamento regular;
- Declaração do dirigente máximo de que a entidade:
  - não está com nenhum bloqueio de bens ou retenção de créditos a receber determinado pelo Poder Judiciário;
  - não está inadimplente perante o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI);
  - não tem registro de pendências pecuniárias no Cadastro de Débitos Não-Quitados perante órgãos da Administração Pública Federal (CADIN); e
  - não tem dívida com o Poder Público e inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito.
- Comprovante de contribuição sindical.

## **5 PODE SER EXIGIDA PROVA DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE CONTRIBUINTES DO ESTADO OU MUNICÍPIO DO LOCAL DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO?**

Não. O inciso II do artigo 29 é claro ao exigir que a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal é relativo ao domicílio ou sede do licitante e não do estado ou município do local da prestação do serviço. No entanto, para fins de contratação, o licitante vencedor deverá proceder a sua inscrição no estado ou município do local da prestação do serviço ou entrega do bem.

## **6 COMO DEVEM SER ANALISADAS A PERTINÊNCIA E A COMPATIBILIDADE DO RAMO DE ATIVIDADE DA LICITANTE EM RELAÇÃO AO OBJETO CONTRATUAL?**

Não há uma regra específica em relação a esta análise. Deve-se alertar aos órgãos licitantes que se balizem pelos princípios administrativos, bem como no bom senso e coerência. Até porque a redação final do inciso II do artigo 29 usa a expressão “pertinente” e “compatível”. Desta feita, não se exige que o objeto seja idêntico, mas que seja conciliável e harmonizável com o objeto pretendido da contratação.

Cite-se a Decisão n.º 5661/10 (SANTA CATARINA, 2010a), em que foi aplicada multa ao gestor por ter contratado licitante cujo objeto social não coincidia com os serviços licitados.

## **7 PODE SER APRESENTADA E ACEITA, PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE COM AS FAZENDAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA, CASO O EDITAL NÃO PREVEJA ESTA POSSIBILIDADE?**

Sim. O texto do inciso III do artigo 29 fala em “prova de regularidade”, o que não quer dizer que somente cumpre a exigência quem apresentar a certidão negativa. A unidade gestora licitante é obrigada a receber e considerar cumprida a exigência com a apresentação da certidão positiva com efeitos de negativa. Cita-se, a respeito, o Prejulgado n.º 176 (SANTA CATARINA, 1994).

## **8 PODE SER EXIGIDA PROVA DE REGULARIDADE PARA COM A FAZENDA MUNICIPAL DO LOCAL DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO OU ENTREGA DO BEM?**

Para fins de habilitação não. Isso porque não pode ser exigido do licitante, já no momento da habilitação, que tenha e apresente prova de inscrição no cadastro de contribuinte do município do local da prestação do serviço ou entrega do bem. Dessa forma, não faria sentido exigir a regularidade fiscal com ente no qual o licitante não é cadastrado.

## **9 É NECESSÁRIO QUE ESTEJAM EXPRESSAMENTE PREVISTOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO DA LICITAÇÃO OS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 123/2006, EM RELAÇÃO AO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, PARA QUE SEJAM APLICADOS?**

As prerrogativas para comprovação da regularidade fiscal, conforme dispõe os artigos 42 e 43 e o empate ficto, previsto nos artigos 44 e 45 todos da Lei Complementar n.º 123/06 (BRASIL, 2006), que se referem ao direito de preferência, são autoaplicáveis. Ou seja, devem ser observadas pela Administração Pública independentemente de expressa previsão no corpo do texto convocatório.

Entretanto, o tratamento diferenciado previsto nos artigos 47 e 48 da referida lei depende de legislação municipal e expressa previsão no instrumento convocatório, nos termos previstos no inciso I do art. 49 da mesma Lei Complementar.

## **10 QUAL O MOMENTO PARA A APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS RELACIONADOS À REGULARIDADE FISCAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE PARTICIPANTES DO CERTAME? E QUAL O PROCEDIMENTO A SER ADOTADO NO CASO DE IRREGULARIDADE NA DOCUMENTAÇÃO FISCAL?**

O momento para apresentação da documentação fiscal de microempresas e empresas de pequeno porte é a fase de habilitação, mesmo que haja alguma restrição que não ateste a sua re-

gularidade fiscal, pois, conforme assegura o art. 42 da Lei Complementar n.º 123/06 (BRASIL, 2006), a regularidade fiscal será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Nos termos do § 1.º do art. 43 da Lei Complementar n.º 123/06 (BRASIL, 2006), o prazo para as microempresas ou as empresas de pequeno porte regularizarem a documentação e comprovarem a sua regularidade fiscal, para fins de celebração do contrato, é de dois dias úteis a partir da declaração da proponente como vencedora do certame, podendo ser prorrogado por igual período.

## **11 DE QUE FORMA DEVEM SER APRESENTADOS O BALANÇO PATRIMONIAL E AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS?**

O balanço patrimonial e as demonstrações contábeis devem ser apresentados de acordo com as normas brasileiras de contabilidade. Destaca-se que, dependendo da categoria da empresa, a forma de apresentação poderá variar. Desta feita, é de suma importância que o ato convocatório não faça exigência específica relacionada a uma determinada categoria.

Cita-se como exemplo a exigência de que o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis venham acompanhados de cópias autenticadas das folhas do Livro Diário, pois tal registro contábil é previsto somente para sociedades limitadas. As firmas individuais e sociedades anônimas seguem outra regra.

## **12 AS GARANTIAS DEVEM SER DEVOLVIDAS?**

Em regra geral, não havendo problemas em relação à manutenção da proposta da licitante vencedora e na execução contratual, tanto a garantia da proposta, nos termos do inciso III do artigo 31, como a garantia contratual, prevista no § 2.º do artigo 31 e disposta no § 1.º do artigo 56 da Lei de Licitações, devem ser devolvidas aos licitantes.

Na modalidade pregão, a Lei n.º 10.520/02 (BRASIL, 2002) veda a fixação de garantia de proposta (art. 5.º, inc. I). Além disso, a garantia de proposta deve ser devolvida aos licitantes inabilitados, junto do envelope fechado contendo suas propostas (art. 43, inc. II, da Lei n.º 8.666/93) e, quando prestada em dinheiro, corrigida monetariamente. (art. 56, § 4.º) (BRASIL, 1993).

Aos demais licitantes, com exceção do adjudicatário, a garantia de proposta deverá ser devolvida depois da expedição dos atos de homologação e adjudicação do objeto da licitação. Ao licitante adjudicatário, a devolução somente poderá ocorrer depois de transcorrido o prazo de validade de sua proposta, caso não tenha sido convocado para firmar a contratação e não aceite prorrogar a validade dessa oferta, ou na ocasião da celebração do contato.

Destaca-se que a finalidade da garantia prevista no inciso III do art. 31 é servir como expediente inibidor da desistência da proposta pelo licitante, devendo permanecer com a Administração até a assinatura do contrato e somente após ser devolvida. Por este motivo, o órgão licitante poderá executar (reter) a garantia da proposta quando, após a abertura do envelope da proposta de preço, o licitante vencedor desistir imotivadamente em mantê-la (desistência da proposta).

Após a homologação e adjudicação do objeto pela autoridade competente, se o licitante vencedor recusar-se a assinar o termo de contrato ou retirar o instrumento equivalente, estará a Administração diante da inexecução total da obrigação (art. 81). Configurada essa situação, caberá a aplicação das penalidades previstas no art. 87 e não a retenção da garantia prevista no inciso III do art. 31.

Por conta desta falta de previsão, foi anotada junto à Decisão n.º 2851/12 (SANTA CATARINA, 2012a) a restrição de “não devolução da garantia contratual, sem embasamento legal e em desacordo com o art. 56, § 4.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), configurando o enriquecimento ilícito da Administração, nos termos do art. 884 do Código Civil Brasileiro”.

### **13 QUANDO PODE SER EXIGIDA A APRESENTAÇÃO DO PAGAMENTO DA GARANTIA DA PROPOSTA? E QUAL O PERCENTUAL MÁXIMO?**

Conforme disposto no inciso III do artigo 31, a garantia da proposta é exigência relacionada à habilitação para fins de qualificação econômico-financeira. Por este motivo, a sua apresentação somente pode ser exigida junto com os demais elementos relacionados à referida qualificação.

Em diversos procedimentos de análise de atos convocatórios foi constatada a exigência de que a comprovação do cumprimento da garantia se desse antecipadamente e/ou junto com a apresentação de outros quesitos, o que é totalmente vedado. Frise-se também que o limite desta garantia é de 1% do valor estimado da contratação.

Citam-se como Decisões desta Corte de Contas que coibiram tal prática: 837/11 (SANTA CATARINA, 2011c), 5529/12 (SANTA CATARINA, 2012b), 1996/12 (SANTA CATARINA, 2012c) e 106/13 (SANTA CATARINA, 2013a).

## **14 COMO DEVE SER ATENDIDA A LIMITAÇÃO DE COMPROVAÇÃO DE CAPITAL MÍNIMO OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO EM 10%? SOBRE O VALOR TOTAL DO CONTRATO? SOBRE O ORÇAMENTO? É POSSÍVEL CONSIDERAR AS PRORROGAÇÕES?**

O § 3.º do artigo 31 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) limitou a comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo a “10% (dez por cento) do valor estimado da contratação”. Considera-se o valor estimado da contratação aquele fixado no orçamento do ato convocatório. Isso porque a comprovação se dá anteriormente à apresentação da proposta financeira. Não seria condizente que a comprovação se baseasse no valor de contrato que, em tese, será menor ou no máximo igual ao valor orçado pela unidade licitante.

Além disso, neste valor deve ser considerado apenas o prazo de vigência contratual original, pois, havendo mera possibilidade de prorrogação, não há que se falar na necessidade de comprovação de patrimônio líquido ou de capital social mínimo ser dimensionada com base no período aditivado, devendo tal demonstração ser aferida em face da vigência inicial prevista para o contrato e baseada no orçamento.

Também deve ser ressaltado que 10% são o máximo que o órgão licitante pode exigir, tratando-se de percentual que pode ser reduzido, dependendo do objeto, com vistas a aumentar a participação de licitantes.

A Decisão n.º 1979/11 (SANTA CATARINA, 2011d) anotou como irregular a “exigência de comprovação de capital social ou patrimônio líquido correspondente a 10% do valor estimado do serviço no período de 48 (meses), violando os artigos 57, IV, da Lei n.º 8.666/93 e 37, XXI, parte final, da Constituição Federal”. Alerta-se que também não pode ser exigido um valor fixo. Destaca-se que na Decisão n.º 106/13 (SANTA CATARINA, 2013h), o responsável foi multado justamente por exigir a comprovação de um valor fixo e não um percentual sobre os valores orçados no edital.

## **15 COMO DEVEM SER ESTIPULADOS OS ÍNDICES CONTÁBEIS PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DA CAPACIDADE FINANCEIRA DAS LICITANTES?**

Para que se possa aferir a adequação dos quantitativos utilizados nos índices relativos à qualificação econômico-financeira é mister que sejam apresentadas, na fase interna do procedimento licitatório, as justificativas técnicas de forma a demonstrar a motivação da exigibilidade de índices e de seus respectivos valores, na forma de demonstrações contábeis e memoriais de cálculo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Conforme Voto do Relator n.º 32/11, junto ao ELC-08/00523989.

Os índices a serem adotados, para fins de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, devem espelhar a realidade do setor de mercado na qual estão inseridas. Não necessariamente se devem invalidar os índices porque, aparentemente, mostram-se elevados; é imprescindível examinar, em cada caso, o índice mais apropriado para as empresas do ramo afeto ao objeto licitado. As razões da escolha (incluindo menção às fontes de consulta, sobretudo revistas especializadas) devem guardar nexos causal com a índole do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução.

Mas o que significam esses índices contábeis? Resumidamente, pode-se dizer que o Índice de Liquidez Geral mostra a capacidade da empresa em honrar os seus compromissos em curto e longo prazo. O Índice de Liquidez Corrente, por sua vez, consiste na divisão entre o Ativo Circulante pelo Passivo Circulante da empresa, refletindo, desse modo, a capacidade de pagamento da empresa em curto prazo. Já o Endividamento Geral mede o montante da dívida em relação ao patrimônio líquido da empresa. Esta é a fórmula de cálculo adotada:

$$\text{ILG} — \text{Índice de Liquidez Geral} \\ \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável em Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível em Longo Prazo}}$$

$$\text{ILC} — \text{Índice de Liquidez Corrente} \\ \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

$$\text{GEG} — \text{Grau de Endividamento} \\ \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível em Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}}$$

Há uma dubiedade nesta questão: por um lado, quanto maiores os Índices de Liquidez Geral e Liquidez Corrente, melhor a capacidade da empresa e mais garantida fica a execução do contrato; já o Índice de Endividamento, quanto menor, melhor, pois quanto menor o grau de endividamento da empresa, menor é o grau de dependência desta empresa em relação a recursos de terceiros. De outro lado, índices de liquidez muito altos e de grau de endividamento muito baixos terminam por reduzir a competitividade do certame em afronta ao art. 3.º, *caput*, e § 1.º, I, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Desta feita, a adoção de índices deve guardar correspondência com o vulto da licitação e o seu objeto, de modo que não seria adequado estipular que em todo e qualquer certame o mesmo índice seja adotado. Por isso é que se exige a presença de justificativas para escolha dos índices, pois para cada procedimento licitatório há um índice diferente.

Acerca das Decisões desta Corte de Contas sobre a matéria, observa-se que, quando do julgamento do ELC-08/00364066, foi determinada a anulação do certame, por meio da Decisão

n.º 3105/08 (SANTA CATARINA, 2008a), sendo apontada como uma das irregularidades a ausência de justificativas para a adoção dos índices contábeis. No mesmo sentido o teor do Acórdão n.º 1802/08 (SANTA CATARINA, 2008b), proferido nos autos do ELC-08/00085183.

Destaca-se, por sua vez, que não há um consenso do que é efetivamente considerado um índice ideal que garanta a solvência da empresa e a consequente prestação ininterrupta dos serviços a serem contratados. Frise-se que se deve observar caso a caso. Ressalta-se que o ILC — índice de liquidez corrente — deve ser combinado com o ILG — índice de liquidez geral — e com o GEG — grau de endividamento — de forma a garantir uma informação abrangente e segura acerca da saúde financeira de uma empresa.

Sobre o assunto, cite-se a Decisão n.º 2109/12 (SANTA CATARINA, 2012d), que recomendou ao município que em futuras licitações atentasse para o disposto no art. 31, *caput* e § 1.º e, especialmente, o § 5.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), no sentido de que fossem incluídas, na fase interna do procedimento licitatório, justificativas relativas aos índices contábeis adotados, demonstrando, inclusive através de memória de cálculo, que os índices limitam-se a comprovar a capacidade financeira da empresa licitante para cumprir os compromissos decorrentes da contratação.

Em relação à estipulação de índices contábeis excessivos e/ou ausência de justificativas para a adoção dos índices indicados no ato convocatório, citam-se as Decisões n.º 893/11 (SANTA CATARINA, 2011e), n.º 3036/11 (SANTA CATARINA, 2011f) e n.º 3416/11 (SANTA CATARINA, 2011g).

## **16 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PRESSUPÕE O REGISTRO DA EMPRESA EM CONSELHO OU ÓRGÃO CERTIFICADOR DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA?**

A Administração tem duas possibilidades em relação à exigência de registro ou inscrição perante a entidade profissional competente, para fins de atendimento ao disposto no art. 30, inc. I e § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), podendo indicar a entidade na qual o licitante deverá estar inscrito ou apenas exigir que ele comprove a sua inscrição perante a entidade de fiscalização competente, sem mencioná-la expressamente. Essa última forma é a mais comum. No entanto, seja qual for a opção adotada, é dever da Administração conhecer qual é a entidade competente e quais as principais exigências que regulam o exercício da referida atividade.

Para exigir prova de inscrição perante a entidade profissional, é preciso que a atividade que envolve o objeto da licitação seja regulamentada por lei e sujeita à fiscalização. Caso haja dúvidas quanto à existência ou não de entidade competente para fiscalização de determinada profissão,

recomenda-se a verificação das profissões regulamentadas (classificação brasileira de ocupações) no endereço eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego: <http://www.mtecbo.gov.br>.

No caso de serviços de informática, o Tribunal de Contas de Santa Catarina tem entendido ser restritiva e ilegal a exigência em editais de licitação de registro ou inscrição na Associação Brasileira de Empresas de Softwares — ABES (Decisão n.º 5198/12, Plenário, SANTA CATARINA, 2012e). O entendimento do TCE/SC fundamenta-se no fato de que o registro somente poderá ser exigido quando a atividade preponderante exercida pela empresa ou pelo profissional estiver sujeita à fiscalização atribuída por lei à determinada entidade profissional.

No caso dos profissionais da área de informática, as atividades preponderantes por eles desenvolvidas são a utilização e/ou desenvolvimento de sistemas e aplicativos para serem empregados em computadores ou outros meios eletrônicos, as quais não foram devidamente regulamentadas por lei, bem como não possuem Conselho que as regule ou fiscalize.

Após o arquivamento, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei n.º 1947/03 apensado ao PL n.º 815/95, que dispunha sobre a regulamentação do exercício das profissões de Analista de Sistemas e suas correlatas e criava o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Informática, tramita, no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 607 de 2007, para criação de Conselhos de Informática.

## **17 É POSSÍVEL A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ANUIDADE JUNTO À ENTIDADE DE CLASSE?**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, analisando o Edital de Licitação n.º (ELC-1200466362), determinou cautelarmente a sustação do certame, em virtude da exigência de quitação de anuidade (CND) junto a entidades de classe como condição de participação.

Isto porque não há autorização legal para tanto. Os artigos 28 a 31 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) apontam, de forma exaustiva, a documentação a ser exigida para a habilitação, e a prova da quitação das anuidades perante as entidades profissionais competentes não integra a redação dos referidos dispositivos.

Ainda que o artigo 30, inciso IV, da Lei de Licitações, autorize a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso, não aproveita para a exigência de quitação junto à entidade competente.

É que somente poderão ser realizadas as exigências que, não constantes do rol do art. 30, forem pertinentes à capacidade técnica e, ainda, forem indispensáveis à realização do objeto futuramente contratado, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A quitação das anuidades não se encaixa nessa qualidade de exigências, porque o descumprimento

de tais obrigações perante a entidade fiscalizadora não impede o exercício da profissão, o que ocorre apenas com o cancelamento do registro, cuja causa pode, ou não, ser a falta de pagamento de anuidades, conforme assim discipline a lei regulamentadora. A título de exemplo, cita-se o art. 64 da Lei n.º 5.194/66 (BRASIL, 1966), que rege o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo:

Art. 64. Será automaticamente cancelado o registro do profissional ou da pessoa jurídica que deixar de efetuar o pagamento da anuidade a que estiver sujeito, durante 2 (dois) anos consecutivos, sem prejuízo da obrigatoriedade do pagamento da dívida.

Logo, a solicitação de comprovação de regularidade perante a entidade profissional competente, via quitação de suas anuidades, não constitui elemento hábil para verificar se a empresa possui condições indispensáveis ao cumprimento de suas obrigações e, portanto, não pode ser exigida para fins de habilitação, sob pena de restringir o caráter competitivo da licitação.

## **18 EXISTE POSSIBILIDADE DE EXIGIR, NA HABILITAÇÃO TÉCNICA, DECLARAÇÃO OU CARTA DE SOLIDARIEDADE DO FABRICANTE?**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou pela impossibilidade de exigir declaração ou carta de solidariedade do fabricante como condição de habilitação, como no Processo LCC-11/00093475, inclusive determinando a sustação do procedimento licitatório, uma vez que esses expedientes não compõem o rol taxativo dos documentos habilitatórios contidos nos arts. 28 a 31 da Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

Ainda, a exigência de carta de solidariedade pode deixar ao arbítrio do fabricante indicar as empresas que participarão do certame, restringindo indevidamente a competição. Há que se destacar as finalidades precípua do processo licitatório, que se destina a garantir a vantajosidade e a observância do princípio constitucional da isonomia, sendo vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato, consoante dispõe o art. 3.º, seu § 1.º e inciso I, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, a conduta também infringe o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que limita as exigências de qualificação técnica àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

## 19 PODEM SER EXIGIDOS QUANTITATIVOS IGUAIS OU SUPERIORES AO DO SERVIÇO QUE SERÁ CONTRATADO?

O Tribunal de Contas de Santa Catarina tem entendido que a exigência de atestados de capacidade técnica operacional com registro de quantitativos idênticos ou superiores aos do serviço que se pretende contratar configura restrição ao caráter competitivo da licitação, afrontando ao disposto no art. 3.º, § 1.º, inc. I c/c o art. 30, inc. II, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), e justifica sua suspensão cautelar, como decidido no processo REP-11/00047600 (Decisão n.º 1262/11, SANTA CATARINA, 2011h).

Segundo o artigo 30, inciso II, c/c § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), pode-se exigir, por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovação de experiência anterior em atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto licitado. Significa dizer que não há cabimento em exigir dos licitantes a comprovação de experiência anterior em atividade específica, idêntica ou em quantidade superior ao objeto da licitação.

Em outras palavras, os atestados que apresentem conteúdo similar ao exigido no edital deverão ser considerados hábeis para demonstrar a capacidade do licitante para executar obras ou serviços semelhantes ao objeto licitado.

Com essa base, a jurisprudência do TCE/SC tem considerado aceitável a comprovação de 50% da execução pretendida, limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado ou outro percentual, desde que tecnicamente fundamentado.

## 20 A ADMINISTRAÇÃO PODE VEDAR O SOMATÓRIO DE ATESTADOS?

A jurisprudência desta Corte tem se posicionado no sentido de que a prova da experiência das licitantes, para efeito de habilitação, pode ser feita pela apresentação de mais de um atestado de qualificação técnica, conforme a interpretação dada ao artigo 30 da Lei n.º 8666/93 (BRASIL, 1993), como nas Decisões n.º 2093/12 (SANTA CATARINA, 2012f) e n.º 2428/12 (SANTA CATARINA, 2012g) do Plenário.

Cabe ressaltar, no entanto, a possibilidade de existirem casos em que as características do objeto licitado justifiquem o agravamento dos requisitos técnicos de participação na competição. Segundo a doutrina, é a identidade do objeto licitado que define a necessidade ou não do somatório (JUSTEN FILHO, 2008).

Nesse caso, cabe à Administração apresentar a motivação técnica hábil a justificar a imposição de atestado único para qualificação operacional das licitantes. Caso contrário, a vedação ao somatório de atestados mostra-se restritiva à universalidade da disputa, infringindo o contido no art. 3.º, § 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

## **21 PODE-SE EXIGIR NUMERO MÍNIMO DE ATESTADOS?**

Em princípio, o Tribunal de Contas de Santa Catarina é contrário à determinação de um número mínimo de atestados para habilitação técnica, entre outros motivos porque um só atestado pode, em determinadas circunstâncias, mostrar-se suficiente para comprová-la. Se um documento já é capaz de comprovar que o particular executou contrato com características semelhantes ao objeto licitado, não há porque exigir dois ou mais atestados para a habilitação do participante da licitação.

Na análise do processo REP n.º 10/00758432 foi considerada irregular a exigência e determinada a sustação cautelar do procedimento licitatório através da Decisão Singular n.º GC-JG/2011/170 (SANTA CATARINA, 2011a), sendo que o certame, posteriormente, foi revogado pela Unidade Gestora.

Todavia, repisa-se o que já se afirmou na questão anterior: a prova de experiência mediante atestado único ou por mais de um atestado encontra-se vinculada à natureza do objeto, sua complexidade e dimensão, e à apresentação de justificativas técnicas pela Administração.

## **22 CASO A EMPRESA SEJA SEDIADA EM OUTRO ESTADO, É NECESSÁRIO O VISTO DO CREA/SC?**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina por diversas vezes tem condenado a prática de se exigir o visto do CREA/SC para empresas sediadas em outros Estados, ainda na fase de habilitação, por contrariar o artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) e por inviabilizar a participação no certame de empresas sediadas fora do Estado, ferindo o inciso I do § 1.º do art. 3.º da mesma lei, como ocorreu na Decisão n.º 5529/12 (SANTA CATARINA, 2013f), exarada no Processo n.º ELC-12/00220959.

O entendimento fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame.

Nesse sentido, o requisito de apresentação de visto do CREA/SC para empresas que exercem atividades em outros Estados deve ser destinado unicamente à vencedora da licitação e não como condição habilitatória no procedimento.

## 23 QUAIS OS REQUISITOS PARA FINS DE EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA?

A comprovação de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação é uma das possíveis exigências de qualificação técnica, prevista no inciso III do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

De modo geral, é suficiente a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das informações necessárias à execução do objeto licitado, bem como do local para cumprimento das obrigações, como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas.

A adoção desse entendimento não afasta a possibilidade de o interessado poder visitar as condições locais sempre que entender necessário. Para tanto, caberá à Administração, mesmo quando não fixar a visita como obrigatória, disciplinar o exercício desse direito a ser exercido pelo licitante.

A realização da visita técnica só poderá ser obrigatória como condição de habilitação nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, devendo estar devidamente fundamentada a exigência pela Administração, sob pena de configurar restrição à competitividade e afronta ao inciso I, § 1.º do artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Ao obrigar a visita, a Administração deve ser cautelosa, limitando-se a exigir o mínimo necessário. Além de ser disponibilizada durante todo o prazo mínimo de publicidade (art. 21 da Lei de Licitações), deverá destinar um período razoável para que os interessados a realizem. Não é possível estipular um único dia e hora para visita (Acórdãos n.º 1106/12 — SANTA CATARINA, 2012h — e 0106/13, SANTA CATARINA, 2013a), nem a exigência de sua realização obrigatoriamente por sócio, dirigente ou responsável técnico da empresa, por configurar restrição indevida ao caráter competitivo do certame, salvo casos excepcionalíssimos, nos quais haja justificativas de ordem técnica que amparem tais medidas.

Obviamente, que essas são diretrizes gerais, devendo cada caso ser apreciado individualmente, de acordo com suas peculiaridades.

## **24 É POSSÍVEL EXIGIR NO EDITAL QUE OS ATESTADOS VENHAM ACOMPANHADOS DE CÓPIAS AUTENTICADAS DOS RESPECTIVOS CONTRATOS E NOTAS FISCAIS?**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, analisando representação contra edital de licitação, considerou irregular a exigência de cópias autenticadas de contratos e notas fiscais com o fim de demonstrar qualificação técnica das licitantes (Decisão n.º 2093/12, Plenária, SANTA CATARINA, 2012f).

Conforme previsto no artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), os atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado são a prova da qualificação técnica das licitantes interessadas em contratar com a Administração e, assim sendo, é vedado ao órgão licitante extrapolar as regras criadas pela Lei de Regência e passar a exigir, além dos atestados de qualificação técnica, a apresentação de cópias autenticadas de contratos e notas fiscais.

Nesse sentido, o atestado deve valer por si mesmo. É claro, isso não afasta a possibilidade de, em havendo indício de fraude, ser apurada a autenticidade do atestado junto ao órgão, entidade ou empresa que o emitiu.

## **25 É POSSÍVEL EXIGIR TEMPO DE EXPERIÊNCIA NA HABILITAÇÃO TÉCNICA?**

A exigência de comprovação de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante, para fins de qualificação técnica, afronta o disposto no art. 30, § 5.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Não é possível exigir que o licitante tenha experiência de atuação por um tempo mínimo determinado, porque o tempo de experiência não é garantia de capacidade e aptidão. Em face do que dispõe a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), somente é possível estabelecer exigências técnicas indispensáveis ao cumprimento da obrigação contratual, enquanto a fixação de um tempo de experiência acaba excluindo interessados que, ainda que possuam aptidão, não consigam demonstrar o tempo de atuação. Nesse sentido o Acórdão n.º 674/10 (SANTA CATARINA, 2010b) e a Decisão n.º 3312/09 (SANTA CATARINA, 2009), Plenária.

É importante destacar, ainda, que a regra prevista no § 5.º do artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) também veda a exigência de comprovação de atividade ou aptidão com limitações de época ou em locais específicos.

## **26 PODE SER FIXADA NO EDITAL A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EQUIPE TÉCNICA E/OU PROPRIEDADE DE EQUIPAMENTOS QUE SERÃO UTILIZADOS, AINDA NA FASE DE HABILITAÇÃO?**

Em virtude do disposto no § 6.º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), pode-se exigir do licitante, por ocasião da habilitação, a apresentação da relação de profissionais e dos equipamentos disponíveis. No entanto, a comprovação da contratação da equipe ou da propriedade deverá ocorrer apenas por ocasião da execução do contrato.

Ou seja, são vedadas as exigências de localização, propriedade ou vinculação prévias, que devem ficar reservadas ao momento da contratação, sob pena de macular a competitividade da licitação, violando a parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988), que dispõe claramente que somente poderão ser realizadas exigências de qualificação técnica que sejam pertinentes e compatíveis com o cumprimento das obrigações assumidas.

O TCE/SC já determinou cautelarmente a sustação de edital de licitação em razão da exigência de propriedade prévia de equipamentos, como no processo ELC-11/00155098, e da exigência de comprovação de efetiva disponibilidade da equipe técnica já no momento da habilitação, tal como na Decisão Singular GCAMF/2011/12 (SANTA CATARINA, 2011b), proferida no processo LCC-11/00093475.

Também a exigência de comprovação de promessa de compra e venda de veículos, celebrada entre a licitante e fornecedores, como condição de habilitação, já foi objeto de análise e deliberação por parte deste Tribunal, no sentido de determinar a sustação cautelar do edital até decisão definitiva. A exigência induz a comprovação, ainda que de forma transversa, de propriedade ou posse dos veículos pelo licitante, ou de compromisso de terceiro que não faz parte da competição, contrariando a regra do § 6.º, do art. 30, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), segundo a qual, na fase de habilitação, não se há de solicitar dos licitantes qualquer prova, direta ou indireta, de propriedade de equipamentos.

## **27 É POSSÍVEL SER FEITA A EXIGÊNCIA DE CERTIFICADOS, TAIS COMO A ISO E SIMILARES, DOS PARTICIPANTES DA LICITAÇÃO?**

O artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) prevê que a qualificação técnica ficará adstrita às exigências previstas nos parágrafos e incisos que tratam do registro ou inscrição em entidade competente, comprovação para desempenho da atividade, comprovação que recebeu os documentos e tomou conhecimento de todas as informações referentes à licitação e, ainda, à prova do atendimento dos requisitos previstos em lei quando for o caso.

O certificado ISO, por exemplo, que trata mais propriamente da implantação de sistemas de qualidade, não faz parte do rol dessa documentação, já que não tem obrigatoriedade legal. Por outro lado, nos casos de licitação do tipo técnica ou técnica e preço, pode ser considerado como quesito de pontuação técnica, já que se trata de um diferencial da licitante.

Essa Corte de Contas já decidiu que a certificação ISO não pode ser utilizada como item de eliminação da participação de empresas, mas tem aceitado a possibilidade da sua previsão no edital como critério de pontuação, como na Decisão n.º 2433/11 (SANTA CATARINA, 2011i).

Outros exemplos são a exigência de comprovação da existência e implementação de Programa de Qualidade, Segurança, Meio Ambiente e Saúde (QSMS) e os Certificados de Boas Práticas de Fabricação por linhas de produção/produtos (Decisão n.º 157/12, SANTA CATARINA, 2012i), que se revelam restritivos por desclassificar, sem qualquer justificativa, empresas capacitadas para executar o objeto licitado, mas que não possuam tais certidões facultativas, ferindo o artigo 3.º, inciso I da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

## **28 É POSSÍVEL EXIGIR DAS LICITANTES A COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO OU CONTRATUAL COM PROFISSIONAIS NO MOMENTO DA HABILITAÇÃO?**

O artigo 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), no inciso I do § 1.º, determina que na capacitação técnico-profissional pode ser exigida a comprovação de que o licitante possua em seu quadro permanente profissional devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica.

A lei não define o que seja quadro permanente. Porém, à luz dos princípios da licitação, entende-se que a expressão “quadro permanente” deve ser interpretada de forma mais ampla, considerando o interesse da Administração frente à demonstração que o profissional esteja em condições de efetivamente executar o objeto do contrato.

Nesse sentido, entende-se que não pode ser exigido que se comprove o vínculo única e exclusivamente através de registro em carteira de trabalho. Nesse caso, um contrato de prestação de serviço entre o licitante e o profissional ou a comprovação da condição de sócio também atendem o dispositivo legal. Não é razoável exigir que as empresas mantenham profissionais sob vínculo empregatício apenas para participar de licitação.

Dessa forma, a Corte de Contas já se posicionou inúmeras vezes, como se pode observar nas Decisões n.º 316/12 (SANTA CATARINA, 2012j), n.º 4411/12 (SANTA CATARINA, 2012k) e n.º 0611/13 (SANTA CATARINA, 2013b).

Ademais, considerando que a participação na licitação gera apenas a expectativa de seleção e contratação, não há porque exigir das empresas interessadas que a equipe técnica já faça parte de seu quadro permanente no momento da apresentação das propostas, que pode ser substituída por mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante, em conformidade com o previsto no § 6.º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

No que tange ao responsável técnico, entende-se ser possível exigir o vínculo com a empresa no momento da apresentação das propostas, visando atender ao previsto no inciso o art. 30, inciso II e § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

## **29 ALÉM DOS REQUISITOS PREVISTOS NOS INCISOS DO ARTIGO 30 DA LEI N.º 8.666/93, É POSSÍVEL SER FEITA ALGUMA OUTRA EXIGÊNCIA?**

O inciso IV do art. 30 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece ser possível exigir documentos previstos em lei especial.

Neste caso, estamos tratando, por exemplo, de documentos exigidos pela Vigilância Sanitária, tais como aqueles previstos na Lei n.º 6.360/76 (BRASIL, 1976), que trata das autorizações de funcionamento e as licenças de funcionamento estadual e municipal.

Outros objetos, tais como o comércio e a produção de alimentos, medicamentos, equipamentos médicos e serviços regulados também podem ser passíveis de lei ou regulamento próprio. Nesses casos, porém, deverão ser especificados no edital os dispositivos que amparam as exigências.

## **CONCLUSÃO**

O procedimento licitatório, quando bem conduzido, fortalece a probabilidade de a Administração obter a proposta mais vantajosa possível e realizar uma contratação plenamente satisfatória.

Com a cuidadosa elaboração do edital, definindo critérios de habilitação que atendam à legislação aplicável e às características do objeto licitado, o gestor previne a contratação de licitantes inaptos e/ou inidôneos, bem como garante a competitividade da licitação, ampliando o universo de interessados no certame.

As questões elencadas no presente trabalho são frequentemente verificadas nas análises prévias de edital e em representações e denúncias que chegam ao Tribunal de Contas do Estado de

Santa Catarina, e acabam por retardar o encerramento da licitação ou, em muitos casos, podem levar à anulação do certame.

Dessa forma, observando as orientações tratadas no texto, os agentes públicos conseguirão evitar as irregularidades mais comuns, conferindo maior celeridade e qualidade às licitações pretendidas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966.** Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm)> Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 6.360, de 23 de setembro de 1976.** Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16360.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

GARANTIA — Habilitação — Devolução — Providências — Dever da Administração.

**Revista Zênite** — Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n.º 229, p. 287, mar. 2013. Seção Perguntas e Respostas.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Decisão Singular n.º GC-JG/2011/170.** Processo n.º REP-10/00758432. Relator: Conselheiro Júlio Garcia. Florianópolis, 26 de abril de 2011a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão Singular n.º GCAMF/2011/12.** Processo n.º LCC-11/00093475. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Florianópolis, 25 de abril de 2011b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 3707/11.** Processo n.º ELC-11/00478008. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 21 de dezembro de 2011a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2067/11.** Processo n.º REP-11/00021300. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Florianópolis, 1 de agosto de 2011b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 5661/10.** Processo n.º LCC-09/00516291. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 8 de dezembro de 2010a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2851/12.** Processo n.º ELC-12/00185355. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 9 de julho de 2012a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 837/11.** Processo n.º ELC-11/00024660. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 25 de Abril de 2011c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 5529/12.** Processo n.º ELC-12/00220959. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 7 de novembro de 2012b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 1996/12.** Processo n.º ELC-12/00088236. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 21 de maio de 2012c. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 106/13.** Processo n.º REP-11/00251801. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 27 de fevereiro de 2013a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 1979/11.** Processo n.º REP-11/00024406. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 16 de novembro de 2011d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 3105/08.** Processo n.º ELC-08/00364066. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco e Auditor Substituto de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 2 de julho de 2008a. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 1802/08.** Processo n.º ELC-08/00085183. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 10 de dezembro de 2008b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2109/12.** Processo n.º REP-11/00214523. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 23 de maio de 2012d. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 893/11.** Processo n.º ELC-11/00048259. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Florianópolis, 27 de abril de 2011e. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 3036/11.** Processo n.º ELC-11/00461024. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 19 de outubro de 2011f. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 3416/11.** Processo n.º ELC-11/00484822. Relator: Conselheiro Herneus de Nadal. Florianópolis, 28 de novembro de 2011g. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 9 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 5198/12.** Processo n.º ELC-12/00147267. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 17 de outubro de 2012e. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 1262/11.** Processo n.º REP-11/00047600. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes, Julio Garcia. Florianópolis, 1 de junho de 2011h. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2093/12.** Processo n.º REP-11/00390682. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 23 de maio de 2012f. Disponível em: [HTTP://www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2428/12.** Processo n.º REP-11/00565318. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 13 de junho de 2012g. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 1106/12.** Processo n.º REP-11/00428671. Relator: Conselheiro Herneus de Nadal. Florianópolis, 7 de novembro de 2012h. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 674/10.** Processo n.º REP-09/00330511. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 29 de setembro de 2010b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 3312/09.** Processo n.º ELC-09/00494204. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco, Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 9 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 2433/11.** Processo n.º ELC-11/00250597. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Florianópolis, 24 de agosto de 2011i. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 0157/12.** Processo n.º REP-09/00123052. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 13 de fevereiro de 2012i. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 0316/12.** Processo n.º ELC-11/00584290. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 22 de fevereiro de 2012j. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 4411/12.** Processo n.º ELC-12/00254349. Relator: Conselheiro Gerson dos Santos Sicca. Florianópolis, 5 de setembro de 2012k. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decisão n.º 0611/13.** Processo n.º ELC-12/00496270. Relator: Conselheiro Julio Garcia. Florianópolis, 25 de março de 2013b. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado n.º 489.** Processo n.º CON-TC0207003/71. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Florianópolis, 13 de outubro de 1997. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado n.º 373.** Processo n.º CON-TC0143808/63. Relator: Auditor Clóvis Mattos Balsini. Florianópolis, 9 de outubro de 1996. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Prejulgado n.º 176.** Processo n.º CON-TC0022387/30. Florianópolis, 9 de fevereiro de 1994. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisoes>>. Acesso em: 10 abr. 2013.



# OBRAS PÚBLICAS — PERGUNTAS FREQUENTES

**Alysson Mattje**  
**Marivalda May Michels Steiner**  
**Pedro Jorge Rocha de Oliveira**  
**Rogério Loch**

Auditores Fiscais de Controle Externo do TCE/SC

## RESUMO

No presente artigo buscar-se-á, de forma objetiva por meio de perguntas, elencar as principais dúvidas existentes em relação à contratação de obra ou serviço de engenharia por parte dos municípios, desde a fase interna da licitação, passando pela licitação propriamente dita, contratação, execução, incluindo aditamentos, reajuste e paralisações.

**Palavras-chave:** Licitação. Execução. Obras públicas. Dúvidas.

## INTRODUÇÃO

A execução de obra pública, assim como dos demais atos da Administração Pública, deve atender aos princípios contidos na Constituição da República Federativa do Brasil: da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade (BRASIL, 1988).

O projeto básico (projeto completo de engenharia) é peça fundamental que possibilita o perfeito entendimento do objeto de licitação. Imperfeições na sua elaboração implicam na necessidade de alterações com consequentes mudanças de especificações, quantitativos de serviços, preços e prazos.

Além disso, a administração deve basear sua gestão no planejamento. De nada adianta ter um bom projeto, uma boa fiscalização, se não houver planejamento adequado e se a obra a ser executada não tiver a utilidade prevista, ou se orçamentariamente e financeiramente não houver recursos para executar a obra, deixando-a paralisada ou em ritmo lento durante um bom período, alterando totalmente o cronograma físico-financeiro.

Planejar uma obra ou empreendimento significa definir o que, quando, como, onde e a que custo se espera fazer, definindo ainda seus mecanismos de controle.

O presente tema foi desenvolvido com base nas dúvidas mais comuns dos gestores e técnicos que atuam em obras municipais, na forma de perguntas e respostas. É voltado justamente para engenheiros e arquitetos das prefeituras, de maneira a facilitar a consulta sobre os procedimentos para licitação, contratação, elaboração de projetos e orçamentos, e sobre a fiscalização. Tem o propósito de orientar situações práticas do dia a dia das obras públicas, de acordo com as experiências dos técnicos do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

## PERGUNTAS FREQUENTES

### 1 QUAL A DIFERENÇA ENTRE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL E POR PREÇO UNITÁRIO?

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) em seu artigo 10.º 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.

A empreitada por preço unitário é usada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas (art. 6º, inc. VIII, “b”, da Lei n.º 8.666/93). É

destinada a projetos nos quais algumas quantidades são estimadas, em face da natureza da obra ou serviço (ex. escavações, escoramento etc.), condicionando o pagamento ao que foi efetivamente executado.

Já a empreitada por preço global é usada quando se executa uma obra ou serviço por preço certo e global (art. 6.º, inc. VIII, “a”, da Lei n.º 8.666/93). É destinada a projetos bem elaborados, que definem com precisão os quantitativos de materiais, sendo que a medição somente identificará se a etapa foi cumprida de acordo com o cronograma definido, não cabendo avaliação unitária para efeitos de pagamento.

No caso de empreitada por preço global, os proponentes deverão analisar e questionar impropriedades no momento da licitação, pois não caberá alegação de erros, deficiências de projetos e orçamentos, em reclamação posterior. Também não é admitido aditivo para alteração, pura e simples, dos quantitativos para mais ou para menos. E somente podem ser realizados acréscimos ou supressões relativos ao objeto, a pedido da Administração.

Portanto, acréscimos ou supressões devem ser apenas em relação ao objeto do edital. Pode-se, por exemplo, aumentar ou diminuir uma área relativa ao objeto, em casos excepcionais (eventualidades ou imprevistos), mas não se permitiria aditar determinado serviço para executar o mesmo objeto inicial.

Em resumo, aditivo em contrato de empreitada por preço global pode ocorrer em três situações:

- Alteração de Projeto proposta pela Administração, devidamente justificado;
- Para recompor equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e
- Existência de erro não identificável no Projeto Básico, sendo aquele que, em uma análise ampla do projeto completo, não se conseguir verificar a existência desse erro, e que sua identificação ocorreu apenas na execução da obra.

Como na empreitada global a execução é ajustada por um preço certo, a medição será efetuada em datas pré-fixadas, cumpridas as etapas ou parcelas previstas no cronograma físico-financeiro, que compreendem o somatório de determinados serviços, indicados no orçamento básico da licitação. Nessa medição não serão avaliados os quantitativos executados, como é feito em empreitadas por preços unitários, mas sim, é avaliada a execução de determinadas etapas, que correspondem a um determinado valor financeiro.

Nesse tipo de empreitada, por preço global, o trabalho do fiscal da prefeitura é facilitado, pois não há necessidade de se medir, exatamente, o quantitativo de cada serviço executado. Para tanto, o projeto básico da obra deve ser bem elaborado e completo. Dessa forma, para o fiscal, restará mais tempo para se preocupar com a qualidade dos materiais empregados, e com a conformidade dos serviços executados com os memoriais e especificações existentes para cada serviço.

Sobre o tema, destaca-se o Prejulgado n.º 1383 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2003) acerca de aditivos em empreitada por preço global:

Por ato unilateral da Administração, o contrato de execução de obra pública sob o regime de empreitada por preço global admite acréscimo quantitativo do objeto (alteração quantitativa) se o acréscimo estiver relacionado exclusivamente às obras especificadas no contrato original, com as devidas justificativas e atendido ao interesse público, no limite de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor original atualizado do contrato, nos termos do art. 65, §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 8.666/93 (federal), sendo vedada a inclusão de outras obras não previstas na licitação e objeto contratual, mantidos os preços unitários da proposta vencedora da licitação.

## **2 COMO ADOTAR O CRITÉRIO DE ANÁLISE DE PROPOSTAS, NO TOCANTE AO VALOR MÁXIMO UNITÁRIO DE CADA SERVIÇO? COMO PROCEDER SE ALGUM VALOR UNITÁRIO DA PROPOSTA EXTRAPOLOU O LIMITE ADMITIDO PELA ADMINISTRAÇÃO?**

O critério dos preços máximos unitários é um limitador ao preço ofertado pelas licitantes, tendo como referência o orçamento básico da Administração que, por sua vez, deve ter como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado. É exigido nos arts. 40, X e 48, II da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993) devendo ser aplicado sobre os preços unitários e global da planilha orçamentária.

Mesmo que o regime de execução seja empreitada por preço global, o orçamento deve ser elaborado com os preços unitários discriminados e o critério de aceitabilidade deve ser aplicado, uma vez que o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos.

O “jogo de preços” ou “jogo de planilha” nos orçamentos poderá ser evitado pela indicação, no edital do critério de aceitabilidade dos preços máximos unitário e global. Desta forma, a determinação, pelo Tribunal de Contas, para que seja incluída, em editais, cláusula definindo os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, com a fixação de limites para preços máximos, visa resguardar, tão somente, o interesse público.

Para tanto, esses critérios devem ser previstos de forma bastante clara no edital, pois a proponente que apresente item(s) acima do valor unitário estabelecido será desclassificada.

Acerca do tema, demonstra-se o Prejulgado n.º 2009 — TCE/SC (SANTA CATARINA, 2009):

1. As licitações para obras e serviços devem ser precedidas de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

2. Nas obras de licitação de menor preço global deve ser indicado, obrigatoriamente, critério de aceitabilidade para preços unitários. Para licitações realizadas em regime de execução de empreitada por preço global, devem ser fixados critérios de aceitabilidade tanto para os preços unitários quanto para o valor global.
3. Quando a Administração fixa preços unitários máximos em seu edital, as propostas que apresentarem preços unitários superiores aos previamente fixados devem ser desclassificadas, sendo que os princípios da razoabilidade e da economicidade não justificam o descumprimento das normas editalícias.
4. É recomendável que sejam definidos critérios de aceitabilidade para os preços unitários apresentados pelo licitante, a fim de viabilizar a contratação de proposta que contenha preços unitários superiores aos estimados pela Administração, mas compatíveis com os praticados pelo mercado, visando à contratação pelo menor preço global e ao atendimento aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da proporcionalidade.
5. Não é recomendável estipular como único critério de aceitabilidade dos preços unitários o valor máximo constante da planilha de preços elaborada pela Administração, sob o risco de se descumprir o princípio da economicidade e de não se contratar a proposta mais vantajosa para a Administração.

### **3 QUAL O PERCENTUAL DO BDI QUE SE DEVE INCLUIR NO ORÇAMENTO, JÁ QUE ISSO É VARIÁVEL DE EMPRESA PARA EMPRESA?**

O Benefício e Despesas Indiretas (BDI) é uma taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro que, aplicada ao custo direto de um empreendimento (materiais, mão de obra, equipamentos), resulta no seu preço final.

Custo direto é o somatório das despesas com insumos identificáveis e economicamente quantificáveis, que podem ser atribuídos à execução dos vários serviços. Os custos indiretos abrangem o somatório dos insumos que, embora sejam identificáveis, não são passíveis de serem economicamente quantificáveis para serem atribuídos à execução de um determinado serviço. São despesas que devem ser rateadas entre os vários serviços a serem executados.

Atualmente, como exemplo de metodologia e indicação de BDI tem-se o Acórdão n.º 325/07 — TCU — Plenário (BRASIL, 2007) que estabeleceu uma faixa referencial para obras de linhas de transmissão e subestações de energia, mas que pode representar um parâmetro para inúmeras outras obras.

Como não existe um BDI padrão, a Administração não irá fixar um BDI para a obra. Deverá sim estimar, apresentando a estrutura, justamente porque o BDI é variável de empresa

para empresa. Por outro lado, deve ser exigido que as proponentes à licitação apresentem o BDI aberto, identificando objetivamente sua composição, para que possa ser avaliado pelos membros da comissão de licitação.

Assim, a Administração deve fixar o preço máximo unitário, conforme já demonstrado aqui, mas não fixar o valor máximo do BDI, pois ele varia de empresa para empresa. Pode haver uma empresa que possua um BDI maior que o estimado pela Administração, mas que possua uma maior eficiência nos serviços existentes em uma obra, apresentando preço menor dos serviços. Assim, considerando-se o valor do serviço (custo direto), com o valor do BDI (custos indiretos) ficaria abaixo do valor máximo unitário e não seria desclassificada.

#### **4 COMO SE AVALIA O PARCELAMENTO OU DIVISIBILIDADE DE OBRAS?**

Ressalta-se que se deve avaliar cada caso em concreto. O art. 23, parágrafos 1.º e 2.º da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), remete à viabilidade técnica e econômica, devendo ser avaliado caso a caso.

§ 1.º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2.º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

No caso de persistir a dúvida, deve-se optar por realizar a licitação na modalidade referente ao somatório de todas as obras e/ou serviços a serem licitadas. Assim, definindo-se a modalidade, pode-se dividir as obras, por exemplo, em lotes, ou fazer várias licitações na “maior” modalidade.

É importante destacar, nesses casos, a necessidade do planejamento das obras, que deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, não haveria “surpresa” de novas obras para licitar, pois o Município teria o conhecimento das demandas e poderia programar a(s) licitação(ões) necessária(s).

## 5 O QUE SE DEVE CONSIDERAR PARA SE TER UM PROJETO BÁSICO BEM ELABORADO, EM CONFORMIDADE COM A LEI DE LICITAÇÕES?

Em resumo, apontam-se os seguintes aspectos:

### a) Escolha e propriedade do terreno

A escolha do terreno deve ser orientada de acordo com o estabelecido no programa de necessidades e considerar as dimensões necessárias para a realização do empreendimento. A definição do terreno deve ser feita antes da elaboração do estudo de viabilidade e dos projetos. Não devem ser esquecidas áreas para estacionamento, áreas verdes, recuos etc., consultando, para tanto, a legislação municipal sobre o assunto.

Os seguintes aspectos devem ser considerados: infraestrutura disponível para a realização da obra (água, energia e vias de acesso), condições de ocupação da região e facilidade para obter materiais e mão de obra próximos à construção.

Se o terreno não for de propriedade do município, antes de contratar o projeto, a prefeitura precisa conferir a documentação relativa ao terreno, verificando se este se encontra legalizado e em condições de ser adquirido. A obra somente será executada em terreno de propriedade do titular da obra.

### b) Estudos geotécnicos (sondagens)

São os estudos necessários à definição de parâmetros do solo ou rocha, tais como sondagem, ensaios de campo ou ensaios de laboratório, conforme as características da obra a ser executada que irão definir as características das fundações necessárias.

O estudo do solo é condição primordial para a definição de regular projeto básico sendo essencial para a elaboração do projeto estrutural. Sem a sondagem, não há como obter nível de precisão adequado dos quantitativos previstos, podendo gerar necessidade de aditivos ao futuro contrato.

### c) Memoriais descritivos e especificações

Deverão ser elaborados de forma criteriosa, por profissional habilitado e capacitado. Tais memoriais são a descrição detalhada do objeto projetado, na forma de texto, em que são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos desenhos integrantes dos projetos e as especificações técnicas. Definem também todas as regras e condições que se devem seguir para a execução da obra ou serviço de engenharia, caracterizando individualmente os materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e o modo como serão executados cada um dos serviços, além dos critérios para a sua medição.

Destaca-se a importância da regulamentação dos preços e os critérios de medição, estabelecidos em projeto, e que norteiam tanto a elaboração do orçamento, como o trabalho da equipe de fiscalização nas medições durante a execução contratual. Indefinições nesses parâmetros podem suscitar reclamações da empresa contratada pelo pagamento de obras ou serviços não contemplados nos itens da planilha de orçamento, mas indispensáveis à realização do objeto.

#### d) Projetos atualizados e aprovados

Projetos elaborados há algum tempo podem estar desatualizados em função de novas tecnologias construtivas e de novos materiais e, das próprias condições do local ou região que podem estar alteradas. O responsável pela autoria dos projetos deve providenciar o alvará de construção e suas aprovações pelos órgãos competentes, tais como: Prefeitura Municipal, Corpo de Bombeiros, Concessionárias (energia elétrica, telefonia, saneamento e etc.) e entidades de proteção sanitária e do meio ambiente.

Mesmo que o encaminhamento para aprovação formal nos órgãos de fiscalização e controle não seja realizado diretamente pelo autor do projeto, serão de sua responsabilidade as eventuais modificações necessárias à sua aprovação.

Ainda sobre o assunto, sugere-se consulta à Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), OT IBR n.º 001/06, que trata do Projeto Básico (INSTITUTO, 2006).

Acerca dos projetos básicos, destaca-se a Súmula n.º 261 do Tribunal de Contas da União (TCU), que assim versa (BRASIL, 2010):

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6.º, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Por fim, quanto ao projeto básico, devem ser verificados os seguintes aspectos:

- I se foram realizados estudos geotécnicos;
- II se o projeto básico para a licitação foi realizado com nível de precisão adequado ao tipo de obra — art. 7.º, § 2.º, I, Lei n.º 8.666/93. Avaliar se foram suficientes para o perfeito entendimento do trabalho a realizar (art. 6.º, IX, Lei n.º 8.666/93) e se atende integralmente aos requisitos estabelecidos no art.12 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993):
  - a. segurança, funcionalidade e adequação ao interesse público;
  - b. economia e facilidade de execução, conservação e operação;

- c. possibilidade de emprego de mão de obra, materiais e tecnologia existentes no local;
  - d. adoção de normas técnicas de saúde e segurança do trabalho, e impacto ambiental.
- III se são adotados e utilizados projetos padronizados por Tipo, Categoria ou Classe, em que pese o empreendimento em análise pertencer a um conjunto de obras destinadas ao mesmo fim (art. 11 da Lei n.º 8.666/93) (BRASIL, 1993);
  - IV se no projeto padrão houve adequações efetivas ao local (como implantação no terreno, posição solar, tipo de fundação etc.);
  - V se as especificações e o memorial descritivo estão completos e adequados;
  - VI se houve a definição objetiva de materiais, serviços e quantitativos empregados;
  - VII se foram definidos os critérios de medição;
  - VIII se os cronogramas são condizentes com as características da obra;
  - IX se há regularidade da ART/RRT de projetos;
  - X se há aprovação dos projetos pela autoridade competente (art. 7.º, § 2.º, I, Lei n.º 8.666/93) (BRASIL, 1993);
  - XI se foi realizado o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental — EVTEA, quando for o caso;
  - XII se existe a licença para construir (Alvará Municipal), em conformidade com a Legislação Municipal vigente;
  - XIII se foi realizado o Estudo Impacto Ambiental (EIA), conforme o caso;
  - XIV se está sendo adotada a OT n.º 01 do IBRAOP (INSTITUTO, 2006), que trata a definição de projeto básico;
  - XV se for projeto executivo, avaliar se está completo, verificando detalhes construtivos e demais documentos componentes desse projeto, e se atende integralmente aos requisitos estabelecidos no art.12 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993);
  - XVI se foram atendidas as normas referentes à acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Constituição Federal de 1988, arts. 227, § 2.º e 244 (BRASIL, 1988); leis federais, leis estaduais, bem como as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT).

## 6 QUANDO PODE SER FEITA A DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CHAMAR A SEGUNDA COLOCADA? NO CASO DE CONTRATO VENCIDO E OBRA INACABADA, COMO PRECEDER PARA A CONCLUSÃO DO OBJETO? PODE-SE ELABORAR ADITIVO COM CONTRATO VENCIDO E OBRA INACABADA?

A Dispensa de Licitação para chamar a segunda colocada, pode ocorrer apenas conforme o art. 24, inciso XI da Lei de Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso):

XI — na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

Ou seja, deve haver uma obra remanescente e o contrato deve estar rescindido.

Em relação ao contrato vencido e obra inacabada, destaca-se o citado por GASPARINI (1995):

[...] pouco importa se a Administração recebeu pedido e demorou meses para resposta ao requerimento. O que interessa é que expirado o prazo do contrato e não realizada a prorrogação, aquele se extingue de pleno direito. 'Não se prorroga o que está expirado, acabado, em suma, que não está em vigor.

Acerca de contrato vencido tem-se o Prejulgado n.º 1084 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2002):

1. Cabe, exclusivamente à Administração, a prerrogativa de promover a prorrogação de contratos, observadas as normas legais e o atendimento ao interesse público, devidamente justificados em regular processo administrativo.
2. A prorrogação de contrato, nas hipóteses admitidas em lei, deve ser promovida antes do término da vigência da avença original, através de termo aditivo, sob pena de nulidade do ato.
3. Os contratos extintos em decorrência do decurso do prazo neles estabelecidos não podem, em hipótese alguma, serem objeto de prorrogação.

Logo, deve ser realizada nova licitação nesses casos.

Ainda a respeito de extinção contratual, destaca-se o Prejulgado n.º 1528 do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2004):

1. Salvo no caso de extinção do contrato por decurso do prazo de vigência, a exoneração das obrigações pelas partes depende de rescisão, somente

- cabível nos casos e condições estabelecidos no art. 79 da Lei n.º 8.666/93 (federal).
2. Na rescisão administrativa ou amigável de contrato administrativo, nos casos previstos no art. 79 da Lei n.º 8.666/93 (federal), é obrigatória a autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (§ 1.º do art. 79) nos autos do processo administrativo da contratação, além da oportunidade do contraditório e ampla defesa ao contratado (parágrafo único do art. 78).
  3. Em caso de suspensão da execução do contrato na hipótese do inciso XVI do art. 79 da Lei n.º 8.666/93 (federal), por ato formal da autoridade competente, a retomada da execução do objeto pela Administração contratante depende do contrato ainda se encontrar vigente — pois contrato extinto não é passível de prorrogação — caso em que será devolvido ao contratado os prazos de execução do objeto (prazo do cronograma físico), como também, se necessário, a prorrogação do prazo de vigência do contrato.
  4. Estando ainda em plena vigência, em decorrência do prazo original ou de aditivos, a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei n.º 8.666/93 (federal), requer aprovação da autoridade competente ante a demonstração do atendimento ao interesse público, notificação escrita do contratado e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se for o caso, tudo formalizado em termo aditivo.
  5. Quando admitida e viável a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei n.º 8.666/93 (federal), o prazo faltante para conclusão do escopo (prazos do cronograma físico) deve ser objeto de prorrogação (devolução do prazo inicialmente avençado) pela Administração, que no caso de suspensão superior a 120 dias depende de anuência expressa do contratado, formalizado em termo aditivo.

## **7 O PERCENTUAL DE ADITIVO DE UMA OBRA É CALCULADO SOBRE CADA ITEM OU SOBRE O VALOR CONTRATUAL? NO CÁLCULO DO PERCENTUAL DO ADITIVO, COMO CALCULAR OS LIMITES ESTABELECIDOS NO § 1º DO ART. 65? PARA CONCLUIR A OBRA É NECESSÁRIO ADITIVO SUPERIOR AOS 25%, O QUE FAZER? O QUE FAZER QUANDO HÁ ALTERAÇÃO DE OBJETO QUE LEVE A TROCA DE “SOLUÇÃO” ALTERANDO TAMBÉM ITENS DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA?**

Os percentuais de 25% (obras novas) e 50% (reformas) serão analisados para o valor contratual, e não em cada um dos itens da planilha orçamentária, pois se assim fosse haveria um enges-

samento total de eventuais alterações, não raras necessárias, em um ou mais itens, muitas vezes insignificantes que apenas um quantitativo que fosse alterado (de 1 para 2 itens) já significaria um acréscimo de 100%, obviamente que seria inviável tal procedimento na prática. Ressalta-se que, normalmente, uma obra é contratada por preço global e não por item.

O que não pode ocorrer nos aditivos é a descaracterização do objeto pelos acréscimos e reduções.

Além disso, as 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).

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.

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%.

## 8 COMO PROCEDER EM RELAÇÃO AO REAJUSTAMENTO DE ITENS NOVOS INCLUÍDOS POR ADITAMENTO? COMO PROCEDER EM RELAÇÃO AOS ÍNDICES E PERIODICIDADE DE REAJUSTAMENTO DE CONTRATOS? COMO PROCEDER SE NÃO FOI PREVISTA CLÁUSULA DE REAJUSTAMENTO EM CONTRATO COM PRAZO INICIAL INFERIOR A UM ANO E ULTRAPASSADO?

A Lei n.º 10.192/01, art. 3.º, § 1.º coloca que: “A periodicidade anual nos contratos de que trata o *caput* deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir” (BRASIL, 2001).

Assim sendo, o que precisa ser definido para a realização do reajuste é: índices específicos ou setoriais; a data a partir da qual a Administração estará autorizada a proceder ao primeiro reajustamento ao contrato e a data inicial que servirá como marco para apuração do percentual do reajuste, se da apresentação da proposta ou a data do orçamento básico.

Mesmo em contratos que não possuem cláusula de reajuste, destaca-se o artigo 2.º da Lei n.º 10.192/01 (BRASIL, 2001):

É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1.º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2.º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3.º Ressalvado o disposto no § 7.º do art. 28 da Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.

Ou seja, mesmo em contratos com previsão inferior a um ano e/ou que não há previsão de reajuste, deve ser previsto o critério de reajustamento, se por ventura, for necessário.

A própria Lei de Licitações, em seu artigo 40, inciso XI assim dispõe (BRASIL, 1993):

[...] o edital indicará obrigatoriamente 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.

A mesma lei ainda versa o seguinte (art. 65, parágrafo 8.º):

A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

No entanto, sempre que se for avaliar a necessidade de reajuste, **no caso de uma obra que sofreu atraso**, deve-se verificar se o atraso é decorrente de responsabilidade da Administração, por falta de planejamento, falta de recursos financeiros, alterações de projetos ou outra, por culpa única e exclusiva da Contratante ou se de responsabilidade da contratada, por falta de planejamento, dimensionamento impróprio de equipes ou falta de adequada logística para o cumprimento dos prazos ou, qualquer outra, por culpa única e exclusiva da Contratada.

Se a culpa é da Contratante, em razão de fatos supervenientes, cabe aditamento contratual incluindo cláusula que possibilite o reajustamento dos preços. A responsabilidade dos integrantes da Administração Pública e, se for o caso, de quem elaborou os projetos, deverá ser apurada.

Porém, se for por culpa da Contratada, o contrato não poderá ser objeto de reajustamento, cabe apenas, como em qualquer outra situação, se demonstrado o desequilíbrio da equação financeira, pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que é passível a qualquer momento.

Em ambas as situações, há que ficar exaustivamente demonstradas as razões que levaram ao alongamento do prazo. Não é qualquer modificação de projeto, não são apenas alegações de excesso de chuvas, falta de material, falta de equipamento, ou outras que podem ensejar a adoção do procedimento, mas se, de fato, impactou no andamento dos serviços e qual a culpa e responsabilidade de cada um.

Portanto, como medida para evitar esses contratemplos, o edital deve sempre conter cláusula contratual prevendo a possibilidade de reajustamento do contrato, que surtirá ou não efeitos, da mesma maneira que inúmeras outras cláusulas se, e somente se, a condição para tal se efetivar, no caso, a periodicidade legal de um ano se cumprida haverá reajustamento contratual.

Sobre esse tema têm-se os seguintes Prejulgados do TCE/SC:

Prejulgado n.º 1830 (SANTA CATARINA, 2003):

1. É necessário constar do edital e do contrato cláusula específica de reajuste.
2. Caso ocorram paralisações independentes da vontade do contratado e da contratante, para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, poderá ser aplicado o instituto jurídico da revisão.
3. O prazo de execução da obra deve ser estabelecido no instrumento convocatório e no contrato, podendo ser igual à vigência contratual. Quando o contrato

for suspenso, nas hipóteses legais, por ordem escrita e fundamentada da Administração, e houver necessidade de prorrogação dos prazos de vigência e de execução da obra, nas situações autorizadas em lei, tais alterações devem ser processadas por meio de aditivo, registrado em instrumento formal adequado.

Prejulgado n.º 2049 (SANTA CATARINA, 2010):

1. A Administração deve estabelecer de forma clara nos editais (art. 40, XI, da Lei n.º 8.666, de 1993) e nos contratos (art. 55, III, da referida Lei) os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento dos preços.
  - 1.1. Somente é viável o reajuste dos contratos celebrados com duração igual ou superior a um (1) ano, de acordo com o art. 2.º, *caput*, da Lei n.º 10.192 (federal), de 2001.
2. Observadas as disposições do art. 28, § 3.º, III, da Lei n.º 9.069 (federal), de 29/06/1995, c/c os arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 10.192 (federal), de 14/02/2001, a periodicidade dos reajustes contratuais não poderá ser inferior a um (1) ano, contada a partir da:
  - 2.1. data limite para apresentação da proposta na licitação; ou
  - 2.2. data do orçamento a que se referir a proposta apresentada na licitação.
3. O reajuste vigorará:
  - 3.1. a partir do mesmo dia e mês do ano seguinte, quando estipulada como data limite a data da apresentação da proposta na licitação;
  - 3.2. se estabelecida a data do orçamento que dá origem à proposta, o reajuste vigorará a partir do mesmo dia e mês do ano seguinte se o orçamento assentar-se em dia definido, ou no primeiro dia do mesmo mês do ano seguinte na hipótese de o orçamento reportar-se a determinado mês;
  - 3.3. Os reajustes subsequentes, sempre observada a periodicidade anual, serão concedidos a contar da data do reajuste anterior.

Prejulgado n.º 1984 (SANTA CATARINA, 2009):

1. Para a regularidade do reajustamento, necessária previsão no edital e no contrato da possibilidade de reajuste e seus critérios, em conformidade com o disposto nos arts. 40, XI, e 55, III, da Lei de Licitações.
2. Quando o contrato administrativo contiver cláusula acerca do reajuste, o reajustamento dos preços ocorrerá de modo automático, independentemente de pleito do interessado.

## 9 COMO SE DEVE PROCEDER EM RELAÇÃO À PARALISAÇÃO DE OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA?

Inicialmente destaca-se que a Ordem de Paralisação interrompe os prazos e formaliza as razões dessa situação. Caso contrário, os prazos contratuais continuarão sendo contados e sanções

à contratada e responsabilizações aos administradores poderão ser aplicadas. Para a paralisação de obras, deve haver comprovação dos fatos por análise técnica de engenharia e despacho motivado da autoridade superior.

O retardamento de obra ou serviço é contingência dos fatos, que de uma forma ou de outra atinge as contratações públicas. A lei considerou de forma realista, admitindo a situação, mas não pode, em hipótese alguma, servir como regra. É uma exceção. O planejamento, a execução programada, o projeto básico bem feito, a clara indicação prévia dos recursos financeiros evitariam sobremaneira essas ocorrências.

Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo. No reinício da obra deverá ser formalizada uma Ordem de Reinício dos serviços.

Acerca desta Ordem de Paralisação devem ser observados também os seguintes aspectos: é obrigatória e deve ser numerada e publicada; sua ausência pode acarretar responsabilização à contratada e aos administradores em função de atrasos ou justificativas sem fundamentação; ao fim da paralisação deve ser formalizada Ordem de Reinício; e o cronograma físico-financeiro fica prorrogado automaticamente.

Por fim, deve haver uma descrição das parcelas já executadas e o percentual necessário à conclusão, os recursos financeiros já aplicados e os necessários para o término da obra, eventuais alternativas para redução do custo de conclusão/entrada em operação, se for o caso.

## CONCLUSÃO

Conforme visto no decorrer deste trabalho, a Administração Pública Municipal deve investir em planejamento, desenvolvimento de adequados projetos de engenharia e capacitação dos profissionais — desde os membros de comissões de licitação, projetistas e orçamentistas de obras, até aqueles responsáveis pela importante função de fiscalização das obras.

Investir também na melhoria do projeto básico (projeto completo de engenharia), como peça fundamental para o perfeito entendimento, por parte dos interessados, do objeto de licitação. Imperfeições em sua elaboração implicarão na necessidade de alterações, com consequentes mudanças de especificações, quantitativos de serviços, preços e prazos.

Na licitação, deve ser bem definido o regime de execução, se empreitada por preço global ou por preços unitários, bem como deve haver o critério de máximos unitários para julgamento das propostas.

Durante a execução da obra, as etapas devem ser medidas de acordo com o contrato e atestadas de forma regular e adequada, já que os pagamentos devem corresponder aos serviços

efetivamente realizados. Os aditivos e reajustes devem ser bem avaliados, tanto quanto a sua pertinência quanto os seus valores.

## 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: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **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>>. Acesso em: 6 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **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.

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

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 325/07 — 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. **Acórdão n.º 2530/11 — 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. **Súmula n.º 261/10 — Plenário TCU**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. Saraiva, 1995, p. 379.

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.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Obras públicas: tirando suas dúvidas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1383**. Processo CON-03/02721738. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 9 de julho de 2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 2009**. Processo CON-09/00461535. Relatora Auditora Substituta de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken. Florianópolis, 1 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1084**. Processo CON-01/00328601. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 8 de abril de 2002. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1528**. Processo CON-04/01056520. Relator Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 16 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1830**. Processo CON-06/00288749. Relator Conselheiro Salomão Ribas Junior. Florianópolis, 7 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 2049**. Processo CON-08/00495403. Relator Conselheiro Herneus De Nadal. Florianópolis, 8 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado n.º 1984**. Processo CON-08/00493036. Relator Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Florianópolis, 5 de março de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisões>>. Acesso em: 20 mar. 2013.









AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
CICLO DE  
CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL







AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
O MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST



AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
CICLO DE  
CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL



AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
TROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
O MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
TROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
CICLO DE  
CIPAL CICLO  
CIPAL CI  
CIPAL



AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
JUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
FROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
JUDO  
EST  
CICLO DE  
CIPAL CICLO  
CIPAL CI  
CIPAL



AL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMIN  
CIPAL CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
TROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
O DE  
CICLO  
AL CI  
CIPA  
UNIC  
O MU  
ÇÃO  
RAÇ  
ISTR  
MIN  
A AD  
O DA  
BLIC  
E PÚ  
TROL  
ONT  
COM  
DE C  
DOS  
TUDO  
EST  
CICLO DE  
CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
CICLO DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

