

blico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Poder Legislativo; bem como os servidores empregados das pessoas supra-refereidas. O segundo grupo é formado pelos servidores das pessoas governamentais de Direito Privado (empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pelo Poder Público, sujeitos ao regime trabalhista).<sup>13</sup>

Em sentido Amplo, Hely Lopes Meirelles entende que são servidores públicos “todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional e empregatícia”.<sup>14</sup>

Após o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, não mais se impõe ao servidor público um regime jurídico único, daí admitindo-se nessa categoria tanto estatutários quanto celetistas.

### **3.3 Militares**

No texto original da Constituição Federal de 1988, os militares integravam a espécie servidores públicos, que se subdividia em servidores públicos civis e servidores públicos militares.

Tal realidade se desfizera com a Emenda Constitucional nº 18, de 1998, que substitui a Seção destinada aos “servidores militares” por uma dedicada aos “militares”, a qual é composta exclusivamente pelo art. 42, que trata dos membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos territórios, marcando assim, o surgimento de mais espécie de agente público de natureza estatutária.

### **3.4 Particulares em Colaboração com o Poder Público**

A dicotomia Estado-Sociedade sofreu alterações no passar dos tempos, de um lado o Estado admitiu a impossibilidade de se desincumbrir plenamente das atividades que lhe são possíveis, de outro a sociedade vem ampliando a sua participação no desenvolvimento dos serviços públicos, veja-se o grande número de particulares que atuam em colaboração com o Estado. O grande marco dessa transforma-

<sup>13</sup> Ibidem, p. 231-232.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 388.

ção se deu com a passagem do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social.

Conforme o escólio de Maria Sylvia Zanella de Pietro, a colaboração de particulares com o Poder Público pode se dar das seguintes formas:

*1. delegação do poder público, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notórios e de registro (art. 236 da Constituição), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos; eles exercem função pública em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos mas pelos terceiros usuários do serviço;*

*2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração;*

*3. como gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, erupção etc.<sup>15</sup>*

Verifica-se, ainda, na obra de Mônica Nicida Garcia<sup>16</sup> um desdobramento dos particulares colaboradores do poder público, referente aos que atuam no chamado Terceiro Setor, ou seja, que não se encontram inseridos nem no Estado - Primeiro Setor, nem no Mercado – Segundo Setor.

O Terceiro Setor é conceituado por José Eduardo Sabo como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”.<sup>17</sup>

São Integrantes do Terceiro Setor as Organizações Não-Governamentais – ONGs, e, também as entidades declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI, etc), as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

Por sua vez, a terceirização se caracteriza pelo transpasse de atividades estatais, mais precisamente de serviços públicos para particulares, contudo, como acentua Mônica Nicida Garcia, “a expressão terceirização tem sido mais freqüentemente utilizada, porém, no âmbito do direito público, em sentido mais estrito, para designar apenas determinadas formas de transferência material da

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia, op. cit., p. 357.

<sup>16</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 45-53.

<sup>17</sup> Apud, Mônica Nicida Garcia, op. cit., p. 45-46.

execução de alguns tipos de atividades – as atividades-meio – ao particular, particular esse ao qual não se concede qualquer prerrogativa de Poder Público, não se caracterizando, assim, como agente delegado, propriamente dito".<sup>18</sup>

#### **4. Esferas de Responsabilidade do Agente Público**

O Direito e seus ramos específicos visam tutelar bens ou interesses distintos, daí decorre a possibilidade de que um só ato provoque lesões que extrapolem mais de uma esfera de responsabilidade, envolvendo a criminal, a político-administrativa e a civil, podendo ainda configurar-se como ato de improbidade administrativa.

Assim, cabe abordar cada uma dessas esferas de responsabilidade, bem como a Lei de Improbidade Administrativa, para verificar no que consiste cada uma delas, o que buscam preservar e quais as consequências delas decorrentes.

##### **4.1 A Responsabilidade Criminal dos Agentes Públicos**

Para a caracterização da responsabilidade criminal mister se faz a prática de um crime, definido como tal, pela lei, conforme o disposto no inciso XXXIX do artigo 5º da Constituição Federal.<sup>19</sup>

A lei penal visa tutelar a Administração Pública, compreendendo toda a atividade estatal, aí se incluindo a atividade legislativa e a judicial.

Antônio Pagliaro e Paulo José da Costa Jr. esclarecem que:

*por administração pública, portanto, o Código Penal não entende apenas a atividade administrativa em sentido estrito, distinta da atividade legislativa ou jurisdicional. Muito ao contrário, o Código Penal leva em consideração toda a atividade estatal, num sentido objetivo. Sob a angulação subjetiva, a administração pública é entendida como o conjunto de entes que desempenham funções públicas. Sob o aspecto objetivo, considera como administração pública toda e qualquer atividade desenvolvida para a satisfação do bem comum. Em outras palavras: em direito penal, a administração pública equivale a sujeito-administração e atividade administrativa (CHIAROTTI. Amministrazione Pubblica. In: Encyclopédia Del Diritto Penale Italiano, v. e, p. 241).<sup>20</sup>*

Visa assim proteger o normal funcionamento da administração pública, que necessita se dar com a probidade, o prestígio e o decoro da Administração pública em sentido amplo.

<sup>18</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., 50-51.

<sup>19</sup> CF. Art. 5º. XXXIX- não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

<sup>20</sup> Apud, Mônica Nicida Garcia, op. cit., p. 143.

Sem pretender esgotar o rol de crimes contra a Administração Pública, capitolados no Código Penal Brasileiro cita-se: o peculato, o extravio, a sonegação ou inutilização de livro ou documento, o emprego irregular de verbas ou rendas públicas, a concussão, o excesso de exação, a corrupção passiva, a prevaricação, a condescendência criminosa, a advocacia administrativa e a violação do sigilo funcional.

A Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000 – Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal – ampliou o elenco desses crimes, acrescentando os seguintes: contratação de operação de crédito, inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar, assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura, ordenação de despesa não autorizada, prestação de garantia graciosa, não cancelamento de restos a pagar, aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura, oferta pública ou colocação de títulos no mercado.

Esses crimes, conforme o artigo 100 do Código Penal, são de ação penal pública, promovida por denúncia do Ministério Público (artigo 24 do Código de Processo Penal), provocado por qualquer pessoa do povo que forneça, por escrito, informações sobre o fato, a autoria, e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção (artigo 27 do Código de Processo Penal).

As sanções a que se sujeitam aqueles que cometem os crimes tipificados na legislação penal são as seguintes:

- penas privativas de liberdade (reclusão, detenção, prisão simples);
- prestação pecuniária (multa);
- perda de bens e valores; perda em favor da União dos instrumentos e do produto do crime;
- prestação de serviço à comunidade ou entidades públicas;
- interdição temporária de direitos;
- limitação de fim de semana;
- perda do cargo, função ou mandato eletivo.

#### **4.2 Responsabilidade Política**

Os chamados crimes de responsabilidade, nos quais podem incidir alguns agentes políticos, são caracterizados pela doutrina mais autorizada como infrações político administrativas ou político-disciplinares, posto que não se encontram esses ilícitos dentro da esfera de responsabilidade criminal dos agentes públicos.

A Constituição Federal trata de crime de responsabilidade no artigo, especificamente em relação ao Presidente da República no art. 85.<sup>21</sup>

A Lei 1.079/50 fora então recepcionada pela Constituição Federal, servindo aos fins do parágrafo único do seu artigo 85, definindo além dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, os dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e dos governadores e secretários dos Estados.

Com fim idêntico, voltando-se, entretanto, para prefeitos e vereadores, cabe referenciar o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, o qual em artigo 4º define as infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.

Como se vê, a responsabilidade político-administrativa não alcança a todos os agentes políticos, restringindo-se àqueles que têm obrigações de natureza política, decorrentes do exercício dos mandatos para os quais foram eleitos ou pela confiança de quem recebeu os votos.

Fica nítido tratar-se, portanto, de uma esfera específica, distinta da esfera penal, e muito da civil, de modo que a mesma conduta poderá implicar na incidência de todas.

#### **4.3 Responsabilidade Administrativa**

Para Meirelles, responsabilidade administrativa “é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal”.<sup>22</sup>

Visa a responsabilização administrativa de um agente público por ilícito administrativo, tutelar e proteger a ordem dos serviços, o bom funcionamento da administração e assim, do serviço público.

<sup>21</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e especialmente, contra: I- a existência da União; II- o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III- o exercício dos direitos políticos , individuais e sociais; IV- a segurança interna do País; V- a probidade da administração; VI- a lei orçamentária; VII- o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá normas de processo e julgamento.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 467.

A punição administrativa pode se traduzir da forma mais branda, advertência por escrito até a demissão do servidor, de maior severidade, independentemente do processo civil ou criminal que porventura possa estar sujeito o servidor.

Trata-se, portanto, de uma punição autônoma, sendo que a absolvição criminal só afastará o ato punitivo se fizer prova a ação penal da inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor.

#### **4.4 Responsabilidade pela Prática de Ato de Improbidade Administrativa**

A responsabilização por ato de improbidade administrativa se vincula ao dever de probidade, dando-se, assim, o elo com o princípio da moralidade, sem com ela se confundir.

DI PIETRO, mencionando Maurice Hauriour como o primeiro autor a referir-se à moralidade no âmbito do direito público, traz a definição por ele modelada, segundo o qual moralidade administrativa é o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”; aduz a autora que “implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa,” que conforme Haurior “é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário”.<sup>23</sup>

Com bastante clareza Mônica Nicida Garcia distingue “probidade”, princípio da probidade” e ato de improbidade”, como abaixo se demonstra:

*A probidade é uma qualidade (honestidade) que se espera e sempre se esperou do agente público. A crescente importância de sua tutela e proteção alço-a à categoria de princípio da probidade, que para alguns é um subprincípio do princípio da moralidade. O princípio da probidade adquire aplicabilidade e eficácia, ou seja, concretiza-se por meio de diversas regras, que pautam a conduta dos agentes públicos. Entre elas, a do § 4º, do art. 37, da Constituição Federal, que forja o ato de improbidade e a da Lei nº 8.429/92, que o define.<sup>24</sup>*

A probidade administrativa, tutelada pela Constituição Federal e pela Lei de Improbidade Administrativa impõe o dever de honestidade no exercício das funções públicas.

A probidade administrativa é, contudo, tutelada não só pelas normas definidoras de ato de improbidade administrativa, tem prote-

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 69.

<sup>24</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op.cit., p. 240.

ção também de **normas administrativas**, definidoras de ilícitos administrativos ou político administrativos, aplicadas via processo administrativo disciplinar ou político disciplinar; **normas penais**, definidoras de crimes, aplicas via processo criminal e ainda por **normas civis**, determinantes do ressarcimento ou da anulação do ato praticado, aplicáveis via processo civil (ação popular, mandado de segurança, ação civil pública).

Mesmo diante da coexistência de outras esferas de responsabilidade a tutelar a probidade administrativa não deve opor-se ou querer impedir o seguimento da via própria de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, posto que tal restrição não se impõe pela lei.

A Constituição Federal no § 4º do seu artigo 37 dispõe que: “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”.

Mais preciso ainda é o artigo 12 da Lei nº 8.429/92, que não se restringe apenas à esfera de responsabilidade criminal, dispondo que:

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:*

*I- na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até três (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 10 (dez) anos;*

*II- I- 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 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até duas (duas) 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 5 (cinco) anos;*

*III- I- na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (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 3 (três) anos.*

Conforme Marcelo Figueiredo, “o mesmo fato pode ensejar a responsabilização do agente nas três esferas – penal, civil e administrativa. Agora com a lei, o mesmo fato pode, ainda, configurar infração à improbidade administrativa, nas várias modalidades aqui contidas.”<sup>25</sup>

Sem aprofundar comentários acerca da Lei nº 8.429/92, cabe apontar que ela agrupa três grupos que conformam atos de improbidade administrativa. O primeiro, inscrito no artigo 9º, refere-se aos atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito; o segundo, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; o terceiro, os atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública.

#### **4.5 Responsabilidade Civil**

A responsabilidade civil, diferentemente da criminal e administrativa não tem caráter sancionatório, se traduz ela no dever de reparar um dano causado a outra pessoa. Destarte tem caráter patrimonial decorrendo de disposição Código Civil, no sentido de que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.<sup>26</sup>

Importa realçar que quando da ação de um agente público o resultado danoso atinge um particular, a responsabilidade do agente não se dá de forma imediata, haja vista o disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, que impõe a responsabilidade objetiva do Estado, nestes termos: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”<sup>27</sup>

Conforme Mônica Nicida Garcia, comentando a origem e o aperfeiçoamento da responsabilidade objetiva do Estado assere que:

*A preocupação no sentido de melhorar a situação da vítima e o fenômeno, já referido, da socialização dos riscos levou a jurisprudência francesa a admitir, em certos casos, a responsabilidade sem culpa – responsabilidade objetiva – que incide independentemente da comprovação de culpa quer do serviço, quer do funcionário, dependendo, apenas, da existência do nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado.<sup>28</sup>*

<sup>25</sup> Apud, Mônica Nicida Garcia, p. 247.

<sup>26</sup> Art. 186 do Código Civil (“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”), combinado com o artigo 927 (“Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”).

<sup>27</sup> O art. 2.044 do Código Civil também prevê a responsabilidade objetiva do Estado.

<sup>28</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 111

Assim, o particular não precisará identificar o agente público perpetrador do dano e também do risco de que este não disponha de recursos e patrimônio suficientes para garantir o resarcimento que lhe é devido.

A responsabilidade do Estado é muito mais certa e eficaz, sem necessidade de qualquer prova quanto a culpa, além de que dispõe ele de recursos para assegurar o resarcimento.

Ao abordar a questão do dano civil causado diretamente ao Estado pelo agente público, comenta a mesma autora que:

Lamentavelmente, não se encontravam muitos casos em que dessa responsabilização se tenha cogitado. Preocupava-se o Estado no máximo, em promover a responsabilização administrativa e a responsabilização criminal, restando intocada a responsabilidade civil. Disso é reflexo o ínfimo número de casos em que o Tribunal de Contas tem conseguido executar suas decisões condenatórias, o ínfimo número de execuções de sentenças criminais ou mesmo de promoção de medidas como o seqüestro de bens no âmbito criminal.<sup>29</sup>

Comenta ainda a autora que a República e a democracia não se compatibilizam com essa situação e que um novo caminho vem se desenhando tendo por base a Lei de Improbidade Administrativa.<sup>30</sup>

### **5. Responsabilidade do Agente público perante o Tribunal de Contas**

A atuação do Tribunal de Contas não se volta para a responsabilidade objetiva do Estado, pois esta, independentemente de culpa ou dolo, recai sempre no ente público envolvido na atividade que resultaria num prejuízo para o particular.

A responsabilidade perseguida pelo Tribunal de Contas é a subjetiva, tendo por alvo aquele agente público que por ação ou omissão deu causa a um prejuízo ao erário, coincidindo nesse aspecto com o agente público que sofrerá a ação regressiva por parte do Estado, conforme previsto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

Essa responsabilidade a ser apurada pelo Tribunal de Contas não se inscreve de forma absoluta na figura do ordenador de despesa, pois como já concebido no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, em

<sup>29</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op.cit., p. 225.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 225.

seu artigo 80, 2º, “O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados a Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas”.

Assim, fica claro tratar-se de responsabilidade subjetiva sendo necessário verificar a existência de culpa ou dolo para que se instale a responsabilidade na pessoa do agente público, como sói ocorrer no caso da ação regressiva movida pelo Estado.

Imprescindível, portanto, comprovar o nexo de causalidade, ou seja, de que o prejuízo apurado resulta de uma ação ou omissão de determinado agente público e que esta se deu por desvio de conduta.

Conduto, apesar de não atuar como responsável direto pelo dano causado ao erário, não ser, assim, o agente que pratica o ato lesivo, a autoridade administrativa pode ser solidariamente responsabilizada se não adotar os procedimentos que visam assegurar o respectivo resarcimento, como já consagrara o mesmo Decreto Lei 200/67, conforme se vê:

*Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas sob pena de Co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo resarcimento e instaurar tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.*

A redação supra fora copiada em leis que organizam a Administração Pública de diversas unidades da Federação, sendo ainda compiladas para as Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas. No caso da Corte de Contas Catarinense o assento de redação similar se dá no artigo 10 da Lei Complementar nº 202/2000, *in verbis*:

*Art. 10. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda se caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte prejuízo ao erário.*

O dever primeiro da autoridade administrativa é o de prestar contas ao Tribunal, dever esse que deflui do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que estabelece:

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

A prestação de contas, exigência inicialmente firmada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>31</sup>, é a forma de o ordenador de despesa desonerar-se da sua responsabilidade, fazendo-se necessário que suas contas sejam julgadas regulares.

É no julgamento de contas que o Tribunal apura a responsabilidade civil do gestor público, conforme a dicção do artigo 17 da Lei Complementar nº 202/2000, que dispõe:

*Art. 17. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores.*

Conforme o entendimento majoritário da doutrina, o Tribunal de Contas quando julga contas, exerce uma atividade envolta em uma jurisdição especial, administrativa, que se distingue em razão da matéria, nesse sentido o escólio de Hélio Saul Mileski:

*Nesta competência de julgamento, diferentemente do papel que representa no julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas desempenha uma atividade controladora de muito maior relevância jurídica. Enquanto nas contas do Chefe do Executivo apenas emite parecer prévio, de caráter técnico-opinativo, no julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, exerce uma competência tecnicamente deliberativa, com poderes sancionadores. A decisão do Tribunal de Contas, no julgamento de contas que realiza, é terminativa no âmbito administrativo, na medida em que se trata de uma atividade de jurisdição administrativa, cuja revisão judicial fica adstrita aos aspectos de ilegalidade manifesta ou de erro formal.<sup>32</sup>*

Afora a responsabilidade civilposta aos cuidados do Tribunal de Contas, que sendo por ele constatada obriga ao agente público causador do dano o resarcimento do erário, fica ainda sujeito o agente público a ser sancionado com multas tipificadas nos artigos 68 usque 71 da Lei Complementar nº 202/2000.

As multas podem se dar por motivos de ilegalidades ou o irregularidades inerentes às contas, caracterizando uma multa-sanção, como é o caso da prática de “ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário,”<sup>33</sup> como pelo comportamento do jurisdicionado que venha a dificultar os trabalhos do Tribunal de Contas voltados para o cumprimento de sua missão constitucional, qual seja, o exercício do controle externo.

Como exemplo desse segundo caso, que configura uma multa-coerção, tem-se a “obstrução ao livre exercício das ins-

<sup>31</sup> Art. 14.

<sup>32</sup>MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 282.

<sup>33</sup> Art. 70, I, da LC nº 202/2000.

peções e auditorias determinadas".<sup>34</sup>

Repercute também o julgamento irregular das contas na inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, caso o responsável tenha suas contas julgadas irregulares por unanimidade, por dois exercícios consecutivos ou não.<sup>35</sup>

Cumpre também alertar para o fato de que, em cumprimento ao estabelecido no artigo 11, § 5º da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, até o dia cinco de julho do ano em que se realizam as eleições o Tribunal de Contas disponibiliza à Justiça Eleitoral a relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidades insanável, por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvando os casos em que a questão estiver sendo apreciada pelo Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

Como posto inicialmente as apurações de irregularidades graves pelo Tribunal de Contas serão comunicadas ao Ministério Público Estadual, com cópia da documentação necessária ao ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, envolvendo assim outras esferas de responsabilidade do agente público.<sup>36</sup>

## **6. Comunicação das Esferas de Responsabilidade do Agente Público**

As condutas consideradas como atos de improbidade constituem também crime e/ou infrações administrativas e/ou atos que ensejam a responsabilização civil. Essa confluência das esferas de responsabilidade acabam por tornar coincidentes também as penas previstas em cada uma dessas esferas. Assim se dá com o resarcimento na esfera civil; a perda de bens na esfera penal; a perda de função nas esferas administrativas e penal.

Tais esferas são autônomas e independentes, podendo, destarte, haver a responsabilização em uma, em algumas ou em todas, como assere Mônica Nicida Garcia<sup>37</sup>, afirmando ainda que:

*É certo, pois, que a condenação na esfera criminal torna certa a responsabilização nas demais esferas – civil, administrativa e de improbidade administrativa. Quanto à absolvição na esfera criminal, repercutirá ela, necessariamente, nas demais esferas, se se der por estar provada a inexistência do fato ou por existir circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena (art. 386, I, e V do Código de Processo Penal). Se a absolvição se der em razão de o fato não constituir infração penal (inciso III, do artigo 386, do Código de Processo Penal), não haverá aquela repercução, já que*

<sup>34</sup> Art. 70, IV, da LC nº 202/2000.

<sup>35</sup> Art. 72 da LC nº 202/2000.

<sup>36</sup> Art. 18, § 3º da LC nº 202/2000.

<sup>37</sup> GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., 293-293.

*o fato pode não constituir crime, mas pode ser ilícito civil, ilícito administrativo e/ou ato de improbidade administrativa.<sup>38</sup>*

No que concerne ao idêntico sancionamento que possa decorrer de distintas esferas de responsabilidade do agente público, a solução de tais casos se resolverá na fase de execução. Ensina a mesma autora que: “Vale dizer, apenas uma das sanções impostas (desde que sejam iguais, evidentemente) deverá ser executada, devendo a outra execução ser oportunamente julgada extinta por já ter sido cumprida. Parece ser nesta fase de execução que se torna aplicável o princípio do *nom bis in idem*.<sup>39</sup>

## 7. Conclusão

A pluralidade de esferas de responsabilidade dos agentes públicos evidencia a importância do encargo que lhes é confiado.

Muitos dos desejos e anseios dos cidadãos, sobretudo daqueles que mais dependem dos serviços públicos, só podem se efetivar se a máquina administrativa movida pelos agentes públicos estiver funcionando corretamente e em prol do bem comum.

Uma das formas de se propiciar uma diminuição das desigualdades sociais é o fomento de oportunidades para os mais necessitados, permitindo-lhes uma vida digna, liberta da fome, da doença, da dependência econômica e do medo.

Para tanto, imprescindível se faz que tenhamos escolas públicas de qualidade, serviços de saúde que se façam presentes em hora oportuna, uma segurança pública que permita ao cidadão a fruição tranquila de seu patrimônio e também do seu bem maior, a vida. Isso exige que os recursos públicos destinados aos órgãos e entes públicos, manipulados por agentes não sofram desvios e imprimam mais sofrimento e desesperança ao povo.

Dada a essa grande missão confiada ao Estado, a qual finalmente recai sobre os agentes públicos é que se cercam os seus agentes desse amalgama de responsabilidades, criminal, político-administrativa, de improbidade administrativa e civil, esfera esta de atuação do Tribunal de Contas.

Como se vê, não se trata de perseguição ou condenação do agente público, mas sim de proteção da sociedade, para assegurar-lhe que o Estado está aí para servi-la e não para servir-se.

<sup>38</sup> GARCIA, Mônica Nicida, p. 296.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 302.

## **Bibliografia**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10 . ed. São Paulo:Atlas, 1999.

GARCIA, Mônica Nicida. Responsabilidade do Agente Público. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2002.

MELLO,Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. Ver. Atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.





## ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL: PESSOAL EFETIVO, CARGOS COMISSIONADOS, ACTs E TERCEIRIZAÇÃO

Elôia Rosa da Silva  
Consultora Geral do TCE/SC

### Introdução

Para realizar os fins que justificam a sua existência (satisfação das necessidades sociais), o Estado realiza inúmeras atividades e o faz por meio de órgãos ou entidades dotadas de competências específicas. Contudo, os órgãos e entidades públicas, na condição de pessoas jurídicas, não detém o poder de ação e por isso mesmo, necessitam de pessoas físicas para desempenharem as tarefas que lhes são atribuídas pela Constituição e pelas leis. “Juridicamente, entretanto são reconhecidos ao ente estatal um querer e um agir que se expressam na vontade e no atuar daquelas pessoas, que são os seus agentes.”<sup>1</sup>

Agente público é todo aquele que desempenha uma atividade estatal, em caráter definitivo ou em caráter transitório.

A doutrina costuma classificar os agentes públicos em três categorias: a) **agentes políticos**; b) **servidores públicos** e c) **particulares em colaboração com o Poder Público** (agentes públicos delegados). Dentre estes, destaca-se os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público, por sua relação direta com o tema deste trabalho.

**Servidores públicos** são “todos aqueles que mantém com o Poder Público um vínculo de natureza profissional, sob uma relação de dependência<sup>2</sup>”. Nessa categoria estão incluídos os servidores investidos em cargos efetivos, os servidores investidos em cargos em co-

<sup>1</sup> BASTOS. Celso Ribeiro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 410.

<sup>2</sup> Op. cit. p. 411.

missão e os contratados por tempo determinado.”

**Particulares em colaboração com o Poder Público** são todos aqueles que desempenham função pública por imposição legal (jurados, componentes de mesa eleitoral) ou em decorrência de uma relação contratual (os contratados através da locação civil de serviços, os concessionários e permissionários de serviço público, etc.).

Os agentes públicos que desempenham função pública decorrente de relação profissional são investidos em cargos ou empregos públicos.

## **1. CARGO PÚBLICO EFETIVO E COMISSIONADO: CRIAÇÃO E FORMA DE PROVIMENTO**

Cargo Públíco é o lugar a ser ocupado pelo servidor na Administração Pública. O cargo público deve ser criado por lei, com denominação, funções e remuneração próprias<sup>3</sup>. Para todo e qualquer cargo público deve haver uma função correspondente, mas nem toda função deve corresponder a um cargo público, pois a lei pode atribuir o desempenho de funções públicas sem a necessidade da criação de cargo público.

A Constituição Federal no artigo 37, incisos II e V<sup>4</sup>, disciplina as formas de ingresso na Administração Pública, em todas as suas esferas, exigindo o concurso público de provas ou de provas e títulos para o acesso aos **cargos de provimento efetivo**, ressalvando o livre acesso aos cargos de **provimento em comissão**, criados para o desempenho de **atribuições de direção, chefia e assessoramento**, em que o fator confiança tem preponderância.

<sup>3</sup> Após a promulgação da EC nº.19, as Câmaras de Vereadores têm competência para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção de cargos, empregos e funções por Resolução, mas a fixação da remuneração atribuída aos cargos e funções deve ser feita por lei de iniciativa do Presidente da Câmara (CF, art. 51, IV).

<sup>4</sup>. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

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

Os cargos em comissão podem ser providos livremente e desprovidos por exoneração *ad nutum*, mas devem ser criados, exclusivamente, para o desempenho de **funções de direção, chefia e de assessoramento**. Estes cargos podem ser preenchidos por qualquer pessoa que satisfaça os requisitos que a lei estabelecer, dando-se preferência aos servidores de carreira nos casos e percentuais mínimos previstos em lei (CF, art. 37, II e V).

Os cargos em comissão devem ser criados por lei e providos por ato do Chefe de Poder do Estado ou de Município e por ato de dirigente de entidade com autonomia, “em caráter discricionário, temporário e precário.”<sup>15</sup>

### **1.1 Entendimento do Tribunal de Contas**

#### **1.1.1 Criação de cargos públicos, fixação da remuneração e criação de vantagens**

*Prejudicado 1501. Compete privativamente à Câmara de Vereadores dispor sobre seu quadro de pessoal e criação, transformação e extinção dos cargos e funções por instrumento normativo previsto na Lei Orgânica ou no seu Regimento Interno. No entanto, a remuneração dos cargos e funções deve ser fixada e alterada por lei (com sanção do Prefeito) de iniciativa do Poder Legislativo, sempre com observância dos limites de despesas da Câmara e gastos com pessoal previstos nos arts. 29 e 29-A da Constituição da República e 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, existência de recursos na lei do orçamento (art. 169 da Constituição Federal) e atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Os cargos da Câmara de Vereadores, cujas atividades sejam típicas, permanentes e contínuas, tais como de contador, advogado, analista (nível superior) e técnico legislativo (nível médio), devem ser ocupados por servidores efetivos e providos mediante concurso público.*

*Cargos comissionados são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal) serão criados e extintos na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmensurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00. (Grifo nosso).*

*[...] (Processo CON-03/07349837 Origem: Câmara Municipal de Içara Relator: Auditor Altair Debona Castelan Parecer COG-583/03 Decisão: 4355/2003 Data da Sessão: 22/12/2003).*

<sup>15</sup> NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, 8. Ed., p. 286.

### **1.1.2 Exigência de concurso público para o ingresso em cargo de provimento efetivo**

*Prejulgado nº 1032. [...]*

A admissão de servidores para o exercício de cargo efetivo, criado por lei, deve-se dar mediante aprovação em concurso público, como preceitua o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. [...] (CON-01/00823106. Câmara Municipal de Romelândia. Rel. Auditor Altair Debona Castelan. Parecer COG-415/01. Decisão nº 1994/2001. Data da Sessão: 03/10/2001).

*Prejulgado 574.* Constitui-se posição jurisprudencial majoritária aquela que considera nula a relação de emprego entre a Administração Pública e os servidores admitidos com infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal, ou seja, sem prévia aprovação em concurso público, considerada a exceção do inciso IX do citado artigo. Dessa forma, os Tribunais do Trabalho têm reconhecido como devidos apenas os valores correspondentes aos dias efetivamente trabalhados, não incidindo nenhuma parcela de natureza trabalhista [indenizatória], tal como [bem como] a multa rescisória de 40% sobre o saldo do FGTS.

[...] (Processo nº 0059800/89. Origem: Prefeitura Municipal de Braço do Norte. Relator; Auditor Clóvis Mattos Balsini. Parecer nº COG- 204/98. Data da Sessão: 10.08.1998).

### **1.1.3 Cargo de provimento em comissão deve ser criado para o desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento:**

*Prejulgado nº 704.* Os cargos em comissão, atualmente integrantes do plano de cargos e salários da Administração Pública, que não se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devem ser extintos por Lei, posto que estão em desacordo com o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

Enquanto não normatizadas as condições e percentuais de cargos comissionados destinados aos servidores de carreira, em consonância com o preconizado no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, o provimento dos cargos em comissão se dará em conformidade com a discricionariedade do administrador público.

[...]

O servidor público efetivo que vier a ocupar cargo em comissão não se submete ao Regime Geral da Previdência, mantendo-se vinculado ao Fundo de Previdência dos servidores públicos, prevalecendo a regra do art. 40, caput, da Constituição Federal sobre a prevista no § 13 do mesmo artigo.

O ocupante do cargo em comissão percebe a remuneração do respectivo cargo, sendo impróprio remunerá-lo por meio de gratificação, vantagem pecuniária que se presta a outro fim. (Grifo nosso)

[...]. (Processo TC - 0485008/95. Câmara Municipal de Chapecó. Rel. Auditor Altair Debona Castelan. Parecer COG-309/99. Data da Sessão: 07.07.1999).

**Prejulgado nº 1032.** O cargo de agente de serviços gerais, pela sua denominação, deve se constituir em cargo de provimento efetivo, não sendo próprio de cargo em comissão, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/98, pelo qual esses cargos destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

[...] (CON-01/00823106. Câmara Municipal de Romelândia. Rel. Auditor Altair Debona Castelan. Parecer COG-415/01. Decisão nº 1994/2001. Data da Sessão: 03/10/2001).

#### **1.1.4 Acumulação de cargo público efetivo ou comissionado com o exercício de mandato eletivo**

a) de Vereador

**Prejulgado 641.** Poderá um vereador, através de concurso público, assumir concomitantemente o exercício do mandato e cargo de provimento efetivo no âmbito municipal.

Investido no mandato, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração do cargo efetivo. (Processo nº: TC0346900/85 Origem: Câmara Municipal de Xaxim. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Parecer nº: COG-599/98. Sessão: 24.02.1999).

**Prejulgado 547.** O cargo público, sendo de provimento efetivo e estando o servidor assegurado pelo instituto da estabilidade, poderá ser exercido cumulativamente com o mandato de Vereador. Havendo compatibilidade de horário, a remuneração do mandato eletivo e o vencimento do cargo podem ser acumulados, nos termos do artigo 38, III, da Constituição Federal.

Na hipótese de o cargo ser de provimento em comissão, opera-se a restrição ao acúmulo de cargos em decorrência do princípio da separação dos Poderes, haja vista a nítida submissão a que está sujeito o Vereador frente ao Chefe do Poder Executivo, enquanto exerceente de cargo demissível ad nutum. (Processo nº 239206/75. Origem: Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Junior. Parecer COG nº 171/98. Data da Sessão: 01.06.1998).

b) de Vice-Prefeito

**Prejulgado 642.** Facultando a Lei Orgânica Municipal, ao vice-prefeito, a investidura em cargo comissionado, necessário se faz a opção entre o subsídio afeto ao mandato eletivo e o vencimento do respectivo cargo, posto que a Constituição Federal não permite a percepção cumulativa.

O cargo comissionado é de livre nomeação e exoneração e o limite à investidura em cargo desta natureza deve ser firmado em lei do âmbito da entidade provedora do cargo, em cumprimento ao que estabelece o inciso V do art. 37 da Constituição Federal. [...]. (Processo nº TC0278100/81. Origem: Câmara Municipal de Piratuba. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Parecer COG nº 764/98. Data da Sessão: 01.03.1999).

**Prejulgado 653.** [...]

*Ao vice-Prefeito nomeado para o exercício de cargo emprego ou função é vedada a percepção cumulativa da remuneração do mandato mais o vencimento ou salário inherente ao cargo, emprego ou função pública, consoante precedentes do STF-RE-140.269-5.*

*[...] (Processo nº TC-428000/86. Origem: Prefeitura Municipal de Iomerê. Relator: Conselheiro Dib Cherem. Parecer nº COG-013/99. Data da Sessão: 05.04.99).*

### **1.1.5 Acumulação de cargo em comissão com cargo efetivo**

*Prejulgado 653. A percepção acumulada de proventos e vencimentos só é admitida quando a acumulação tem respaldo no art. 37, inciso XVI da Constituição Federal, devendo ainda ser lícita caso o servidor se encontre em atividade.*

*[...]*

*A Constituição Federal não permite no art. 37, incisos XVI e XVII, a acumulação remunerada de cargo de provimento efetivo com cargo de provimento em comissão. (Processo nº TC-428000/86. Origem: Prefeitura Municipal de Iomerê. Relator: Conselheiro Dib Cherem. Parecer nº COG-013/99. Data da Sessão: 05.04.99)*

### **1.1.6 Acumulação de dois cargos de provimento em comissão**

*Prejulgado 307. A Acumulação remunerada de dois cargos comissionados é vedada pelo art. 37, inciso XVI da Constituição Federal. (Processo n. 10086/33. Origem: Prefeitura Municipal de Imbituba. Relator: Conselheiro Octacílio Pedro Ramos. Parecer nº COG-394/93. Data da Sessão: 11.08.1993).*

*Prejulgado 761. É incompatível a acumulação de dois cargos em comissão, no Poder Executivo e no Poder Legislativo, pelo mesmo servidor, por não se enquadrar nas exceções passíveis de acumulação estabelecidas pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal. (Processo nº TC6700201/92. Origem: Prefeitura Municipal de São José do Cerrito. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Parecer nº COG-511/99. Data da Sessão: 20.10.1999).*

### **1.1.7 Acumulação de cargo de Professor com cargo técnico ou científico e com cargo de Secretário Municipal**

*Prejulgado 1261. É permitido ao professor efetivo estadual, atendidos aos preceitos do art. 37, II, da Constituição Federal, ser nomeado para cargo técnico ou científico no Município, havendo compatibilidade de horário, respeitado o limite da jornada de trabalho fixada no art. 7º, inciso XIII, combinado com art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal.*

*Não é possível ao servidor público que já acumula cargo efetivo de professor com cargo técnico ou científico receber cumulativamente a remuneração de Secretário Municipal ante a vedação do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal.*

*O Secretário Municipal é agente político, auxiliar direto e imediato do Chefe do Poder Executivo, provido em cargo público mediante nomeação. (Processo CON-02/06589158. Origem: Prefeitura Municipal de Anitápolis Relator: Auditor Altair Debona Castelan. Parecer COG-618/02 Decisão: 3180/2002 Data da Sessão: 03/12/2002).*

### **1.1.8 Acumulação de cargo público efetivo com o cargo de Secretário Municipal**

*Prejudgado nº 890. O servidor público efetivo municipal ocupante do cargo de Secretário do mesmo Município, desde que autorizado pela legislação local, pode optar entre a remuneração do cargo efetivo e o subsídio do cargo de Secretário, vedada a percepção cumulativa.*

*Caso o servidor efetivo municipal opte pelo subsídio legalmente instituído para o cargo de Secretário do mesmo Município, somente poderá perceber o valor correspondente ao subsídio, sem outro adicional, gratificação ou qualquer outro estipêndio, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição Federal.*

*[...]. (Processo: CON-TC9831111/98 Origem: Câmara Municipal de Rio Negrinho. Relator: Thereza Apparecida Costa Marques. Parecer 246/00. Decisão: 2611/2000 Data da Sessão: 18/09/2000).*

O Tribunal de Contas de Santa Catarina também admite que as atividades desempenhadas por assessor jurídico possam ser atribuídas a cargo de provimento em comissão:

*Prejudgado 1579. 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 art. 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 art. 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 desmesurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00.*

*Havendo necessidade de diversos profissionais do Direito para atender aos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, órgão ou entidade, que inclui a defesa judicial e extrajudicial e cobrança de dívida ativa, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominações equivalentes). Se a demanda de serviços não exigir tal estrutura, pode ser criado cargo em comissão de assessor jurídico, de livre nomeação e exoneração.*

[...] (Processo CON-04/02691326. Origem: Câmara Municipal de Mondaí Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Parecer COG-203/04. Decisão: 2334/2004. Data da Sessão: 30/08/2004).

## 2. CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO

A Constituição Federal, no inciso IX do artigo 37 prevê outra modalidade de acesso ao serviço público que é a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma da lei.

O Supremo Tribunal Federal vem decidindo que a contratação por prazo determinado para atender a necessidade temporária de interesse público excepcional de que trata o art. 37, IX, da CF, é uma exceção à regra do concurso público, mas essa modalidade de contratação deve observar determinadas condições. Este entendimento foi reiterado quando do julgamento da Adin nº. 3.210-1- PR<sup>6</sup>, cuja ementa vem assim expressa:

*EMENTA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CF., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná.*

*I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: CF., art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional. III - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministros Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III - A lei referida no inciso IX do art. 37, CF, deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciará a situação de emergência, atribuindo ao Chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Grifo nosso).*

Do voto proferido pelo Ministro Carlos Velloso, relator da Adin nº. 1.500/ES<sup>7</sup>, precedente citado no acórdão acima transcrito, se extrai o seguinte trecho:

[...]

*Não há como invocar, no caso, a hipótese excepcional do inc.*

<sup>6</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. Adin nº 2229-6-ES. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 09 de jun 2004. Disponível em:[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).>Acesso em 20 dez. 2004.

<sup>7</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. Adin nº 1.500/ES. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília 09 de jun 2004. Disponível em:[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).>Acesso em

*IX do art. 37 da Constituição Federal - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público - dado que esse tipo de contratação tem caráter temporário, eminentemente precário e passageiro (Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Administrativo*, Saraiva, 2 ed. 1996, pág. 277), certo que as leis que disciplinarem a hipótese excepcional referida deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade, só podendo prever casos que efetivamente justifiquem a contratação. Esta, à evidência, somente poderá ser feita sem processo seletivo quando o interesse público assim permitir. (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros ed. 21 ed., 1996, pág. 382).*

*Aduz, ainda, o Ministro Carlos Velloso:*

*Na verdade, a contratação temporária, prevista no inc. IX do art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista o seu caráter excepcional, passageiro, atenderá situações excepcionais. No âmbito federal, a Lei 8.745, de 9.12.93, disciplina a questão, dispondo, registra Hely Lopes Meirelles, sobre os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público: a) assistência a situação de calamidade pública; b) combate a surtos endêmicos; c) realização de recenseamentos; d) admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro; e) atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender a área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de Engenharia (art. 2º). O art. 3º estabelece como regra geral o recrutamento mediante processo seletivo simplificado, prescindindo, portanto, de concurso público. A Lei 8.745, de 9.12.93, deverá servir de norte para os Estados e Municípios, assevera Hely Lopes Meirelles (ob. cit. e loc. cits.). Celso Antônio Bandeira de Mello também adverte e ensina que a Constituição prevê que a lei (entende-se, federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso), estabelecerá os casos de contratação para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público. Trata-se ai de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissão apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos) (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Ed., 5 ed., 1994, pág. 136). (Grifo nosso).*

No outro precedente citado (Adin nº 1.219-PB - Relator: Ministro Carlos Velloso), o STF suspendeu a eficácia da Lei 5.883, de 1994, do Estado da Paraíba, que dispõe sobre a contratação temporária de pessoal, mantendo o mesmo entendimento dos outros julgados.

Em seu voto, o Relator acentuou que esta forma de contratação encontra-se subordinada simultaneamente às seguintes condições já expressas no voto do Ministro Paulo Brossard na Adin 890-DF: “a) deve existir previsão em lei dos casos possíveis; b) devem ter tempo determinado; c) devem atender a necessidade temporária; d) a necessidade temporária deve ser de interesse público; e) o interesse público deve ser excepcional”.

Sobre o excepcional interesse público e os demais requisitos da contratação temporária, o Ministro Relator, no escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello, asseverou que:

[...] desde logo, não se coadunaria com a sua índole contratar pessoal senão para evitar o declínio do serviço ou para restaurar-lhe o padrão indispensável mínimo seriamente deteriorado pela falta de servidores. [...] Em segundo lugar, cumpre que tal contratação seja indispensável, vale dizer, individualmente não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobramento esforço dos servidores já existentes. Em terceiro lugar, sempre na mesma linha de raciocínio, não pode ser efetuada para a instalação ou realização de serviços novos, salvo é óbvio, quando a irrupção de situações emergentes os exigiria e já agora por motivos indeclináveis, como os de evitar a periclitação da ordem, segurança ou saúde. Em quarto lugar, descaberia contratar por esta via para cargo, função ou emprego de confiança, já que isto seria a porta aberta para desmandos de toda espécie.

No julgamento da Adin 2.987/SC, ocorrido em 19.02.2004<sup>8</sup>, em que foi Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal, seguindo a mesma linha de entendimento expresso nos julgados anteriores, foi mais rigoroso, decidindo que a contratação temporária excepcional do art. 37, IX da CF não pode abranger “admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes”.

O Ministro Marco Aurélio, ao proferir a decisão monocrática da Liminar na Adin 3068-0 entendeu que o art. 37, inciso IX, da Constituição não consagra a possibilidade de contratação por tempo determinado quando a atividade que se pretende executar por essa via é própria de cargo público de carreira exclusiva de Estado:

[...] Acresce ao conflito mencionado na inicial - e a esta altura asseverado pelo Ministério Pùblico - que a contratação está prevista relativamente a pessoal técnico “imprescindível” ao exercício de suas competências institucionais, das quais se destaca a fiscalização exercida pelo Conselho de Administração de Defesa Econômica - CADE e, ai, a contratação temporária vai de encontro ao disposto no artigo 247 da Carta da República: Art. 247. As leis previstas no inciso III do §. 1º do art. 47 e no §. 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. É o caso. Aqueles que devem implementar atividade própria à competência institucional do Conselho de Administração de Defesa Econômica hão de ser titulares de cargos públicos, não se coadunando com a atividade a ser desenvolvida a contratação precária e efêmera. Por tais razões, defiro a liminar para suspender, até decisão final desta ação direta de inconstitucionalidade, a eficácia da Lei nº 10.843, de 27 de fevereiro de 2004.

Entretanto, no julgamento do mérito desta Adin nº 3068/DF, que ocorreu em 25 de agosto de 2004, sendo Relator para o acórdão o Ministro Eros Grau, vencidos os Ministros Marco Aurélio (relator original), Carlos Britto, Gilmar Mendes, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, depreende-se, do trecho retirado do Informativo do STF nº 358, que o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido da referida ação:

<sup>8</sup> Diário da Justiça da União de 02.04.2004.

No mérito, ressaltou-se que o inciso IX do art. 37 da CF não faz distinção entre atividades a serem desempenhadas, nem previu, exclusivamente, a contratação por tempo determinado de pessoal para desempenho apenas das primeiras, mas, amplamente, autorizou contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público tanto numa quanto noutra hipótese, o que teria ocorrido na espécie, já que a norma impugnada visara suprir, temporariamente, enquanto não criado o quadro de pessoal permanente do CADE, a ser preenchido por meio de concurso público, a notória carência de pessoal da autarquia. Salientou-se, por fim, que a alegada inérgia da Administração não poderia ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco a continuidade do serviço estatal, como no caso.

## 2.1 Entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Em várias oportunidades, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, respondendo consultas de gestores municipais, pronunciou-se sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, compartilhando o mesmo entendimento consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Como exemplo, cita-se o seguinte prejulgado:

**Prejulgado n. 746.** A contratação pelo Município de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, deve se pautar na temporariedade, que está intrinsecamente ligada a questão da necessidade que justifique o interesse público da contratação, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

A Lei Municipal que regulamentar o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, deve estabelecer as hipóteses e condições em que serão realizadas admissões temporárias de pessoal para atender excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, salários, direitos e deveres, proibição de prorrogação de contrato e de nova contratação da mesma pessoa, ainda que para outra função.

O recrutamento do pessoal a ser contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, deverá ser feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação, observada a dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização legislativa.

Os gastos com a folha de pagamento do pessoal contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, estão inseridos entre as Despesas de Pessoal, sendo que o montante que o Município poderá despesar, está incluído no limite de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida Municipal, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 96/99. (Processo nº: TC-6601501/90.

*Origem: Prefeitura Municipal de São Carlos. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Parecer nº: COG-417/99. Sessão: 25.08.1999.*

Entretanto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina também já decidiu pela legalidade da contratação, por tempo determinado, de Contador e Advogado (assessor jurídico) pelas Prefeituras e Câmaras de pequeno porte, com fundamento no art. 37, IX da CF, apesar de entender que tais atividades são de natureza permanente e próprias de cargos efetivos.

### **2.1.1 Contratação temporária de contador**

*Prejulgado nº 1277. Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, quando esta administrar seus próprios recursos, pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.*

*O provimento do cargo de contador requer obrigatoriamente prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal.*

*A prática de registros contábeis e demais atos afetos à contabilidade são atribuições que devem ser acometidas a contabilista habilitado e registrado no Conselho Regional de Contabilidade, sob pena de infração à norma regulamentar do exercício profissional.*

*Excepcionalmente, caso não exista o cargo de contador nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal ou da Câmara de Vereadores, ou houver vacância ou afastamento temporário do contador ocupante de cargo efetivo, as seguintes medidas podem ser tomadas, desde que devidamente justificadas e em caráter temporário, até que se concluam, em ato contínuo, os procedimentos de criação e provimento do cargo de contador da unidade:*

*1 - Edição de lei específica que autorize a contratação temporária de contador habilitado e inscrito no CRC e estipule prazo de validade do contrato, justificando a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme preceitua o art. 37, IX, da Constituição Federal.*

*2. [...]*

*3. [...]*

*O Contador da Prefeitura não pode responsabilizar-se pela contabilidade da Câmara, em face da vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal) e independência de Poderes.*

*É vedada a contratação de escritórios de contabilidade, pessoa jurídica, para a realização dos serviços contábeis da Prefeitura ou da Câmara Municipal, ante o caráter personalíssimo dos atos de contabilidade pública. (CON-02/07504121, Parecer COG-699/02, Decisão 3464/2002, Câmara Municipal de São Miguel do Oeste, Rel. Auditor Evângeo Spyros Diamantaras, Data*

*da Sessão: 18/12/2002):*

### **2.1.2 Contratação temporária de Advogado (Assessor Jurídico)**

**Prejulgado nº 1232.** Tendo os serviços jurídicos natureza de atividade administrativa permanente e contínua, é recomendável que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores da Câmara para atender a tal função, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal).

[...]

Para suprir a falta transitória de titular do cargo de advogado (ou outro equivalente), poderá a Câmara contratar profissional, temporariamente, até que haja o devido e regular provimento, segundo for regulado em lei municipal específica, inclusive quanto ao prazo, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, ou [...].

Quando não houver cargo de advogado ou equivalente na estrutura administrativa da Câmara, para atender aos serviços jurídicos gerais, é admissível, até a criação do cargo e respectivo provimento:

a) a contratação de profissional em caráter temporário, mediante autorização por lei municipal específica, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal; ou

[...] (Processo nº CON-01/01101511. Origem: Câmara Municipal de Sombrio. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Parecer COG nº 524/2002. Decisão nº: 2586/02. Data da Sessão: 07.10.2002).

**Prejulgado n. 1427 [...].**

Excepcionalmente, ainda que existente o cargo de advogado, o ente poderá contratar outro advogado temporariamente, nos termos do art. 37, IX da Constituição Federal, para suprir falta momentânea de titular de cargo, ou pela necessidade de ampliação do número de advogados do Município até que haja o devido e regular provimento. [...] (Processo nº 0303065230. Origem: Prefeitura Municipal de Presidente Getúlio. Rel. Auditora Thereza Marques, (Decisão n. 2762/03. Data da Sessão: 18.08.2003).

Nesse contexto, ainda que em aparente conflito no que diz respeito à distinção entre atividades permanentes e transitórias na contratação por tempo determinado, a decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina e a decisão recente do STF proferida na Adin n. 3068/DF não são antagônicas, pois ambas não vêem inconstitucionalidade na contratação por tempo determinado, ainda que a atividade a ser executada por essa modalidade tenha natureza permanente, própria de cargos de carreira, mas desde que a necessidade da contratação seja transitória, temporária e que perdure

apenas pelo tempo necessário à criação e ao provimento dos cargos efetivos indispensáveis à satisfação do interesse público.

### **2.1.3 Contratação de pessoal pelo Município por Tempo determinado, para atender necessidades da Justiça Eleitoral**

*Prejulgado nº 893 (Reformado). É legal a cessão de servidores públicos por parte do Município à Justiça Eleitoral, quando requisitados com fundamento na Lei Federal nº 6.992/82, que poderá ocorrer a qualquer tempo, devendo recarregar em servidor lotado na área da jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, podendo ser feita pelo prazo de 1 (um) ano, prorrogável, e não excederá a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral. O ônus pelo pagamento de servidores municipais requisitados pela Justiça Eleitoral pertence ao município cedente.*

*É vedado ao Município proceder à contratação temporária de servidores para atender à Justiça Eleitoral, quer seja para atender requisições quer para simples disponibilização, e neste último caso, compete ao Poder Judiciário avaliar a necessidade e tomar a iniciativa de contratar servidores. (Grifo nosso). (Processo CON-TC0520204/95 Origem: Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - AMOSC Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Parecer COG-469/00 Decisão: 2720/2000 Data da Sessão: 25/09/2000).*

## **3. TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A terceirização, instituto bastante utilizado pela iniciativa privada, tem sido uma das formas pela qual a Administração Pública busca a parceria com o setor privado para a realização de diversas atividades públicas. A doutrina tem entendido que a terceirização é uma forma de privatização, em sentido amplo. Essa tese é defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando ensina que:

*a privatização em sentido amplo, abrange todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado, podendo abranger a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico) a desmonopolização de atividades econômicas, a privatização de serviços públicos (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada), a concessão de serviços públicos (dada a empresa e não mais a empresa estatal, como vinha ocorrendo) e as contratações de terceiros (contracting out), em que a Administração Pública cobre ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, como os contratos de obras e prestação de serviços (a título de*

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas*. Editora Atlas: São Paulo, 2002, 4 ed. p. 173.

terceirização) e os convênios (ver item 1.1).<sup>9</sup>

A doutrina adverte que a terceirização no âmbito da Administração Pública só é possível na modalidade de **contrato de prestação de serviços**, (regida pela Lei de Licitações) mas refuta a terceirização como **contrato de fornecimento de mão-de-obra** (por interposta pessoa), porque está forma não encontra guarida no ordenamento jurídico brasileiro já que caracteriza burla ao concurso público.

O entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre a legalidade da terceirização de mão-de-obra na Administração Pública, encontra-se expresso no Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim sintetizado:

*A rigor, à vista do disciplinamento do art. 37 da Constituição Federal, não encontra amparo legal a terceirização de mão-de-obra (empresa disponibilizando pessoal para o exercício de funções e prerrogativas Públicas). Admitir-se-ia a contratação terceirizada de serviços (execução de todas as tarefas relacionadas ao serviço, incluindo a mão-de-obra necessária, de única responsabilidade do contratado, sem vínculo com a Administração e sob as ordens do contratado).*<sup>10</sup>

A terceirização na modalidade de contrato de prestação de serviços na Administração Pública brasileira teve sua previsão inicial no Decreto-lei nº 200/67, cujo artigo 10, §7º assim dispunha:

*Art. 10. A execução de atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada:*

[...]

*§7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução.*

Posteriormente, o Decreto nº 2.271/97, em seu artigo 1º, §1º, disciplinou a matéria, com a seguinte redação:

*Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.*

*§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.*

A norma federal deixou bem claro que a contratação não tem por objeto o fornecimento de mão-de-obra, mas a prestação de servi-

<sup>9</sup>Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis, 2001.

ços pela empresa contratada, determinando no art. 3º, que o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato **exclusivamente como prestação de serviços**.

O fundamento para a contratação de serviços está expresso no art. 37, XXI da Constituição Federal, que a inclui dentre os contratos dependentes de licitação, enquanto que a Lei n. 8.666/93, no art. 10, permite que as obras e serviços sejam prestados por execução direta ou indireta.

De outro lado, a doutrina tem admitido, no âmbito da Administração Pública, a terceirização apenas das chamadas atividades-meio, assim compreendidas as atividades instrumentais e acessórias das atividades fins do Estado (aqueles atividades que justificam a própria existência do Estado). Em outras palavras, somente podem ser trespassadas a terceiros as atividades que não requerem a prática de atos administrativos, caso contrário, poderá caracterizar burla ao concurso público. Esta é a orientação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*[...] Não estando investidas legalmente em cargos, empregos ou funções essas pessoas não têm condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo que implique decisão, manifestação de vontade, com produção de efeitos jurídicos; só podem executar atividades estritamente materiais; são simples funcionários de fato.<sup>11</sup>*

Outro aspecto que merece comentários quando se fala em terceirização diz respeito à decisão de contratar, como um ato discricionário do administrador. Contudo, esta discricionariedade não é absoluta, posto que toda decisão administrativa, além de ser motivada, deve estar balizada pelos princípios que regem a Administração Pública. Assim, antes da tomada de decisão, é importante que o gestor demonstre o custo benefício entre a contratação dos serviços e a criação de cargos públicos para o recrutamento do pessoal indispensável à plena satisfação das atividades administrativas. A esse respeito, manifesta-se Tarso Cabral Violin:

*A possibilidade de terceirização virá à tona desde que devidamente comprovada sua adequação e vantajosidade, em contraposição à contratação de pessoal, quando então será lícita a instauração de procedimento licitatório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93. Em outras palavras, será necessário demonstrar que o concurso não é o meio mais adequado para satisfazer o interesse público em questão, e sim, a contratação dos pretendidos serviços, precedida de licitação. É imperioso ressaltar que, nesse caso, tendo em vista que a Administração não estará contratando pessoal, mas sim uma empresa que prestará os serviços desejados, não há que se falar em preenchimento das vagas existentes.*

<sup>11</sup>. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 178.

Na **eventualidade** dessa contratação, os executores das tarefas que comparecerão para a execução dos serviços pertencerão ao quadro de empregados da contratada, ou o farão por conta própria, não havendo, em princípio, vínculo direto com a Administração que não seja relativo à prestação de um serviço.

A Administração deve preencher as vagas do seu quadro de acordo com o ordenamento constitucional e infraconstitucional, por meio da realização de concurso público.<sup>12</sup>(grifo nosso) .

### **3.1 Responsabilidade subsidiária do Município**

Enunciado 331 do Superior Tribunal do Trabalho

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n.º 6.019, de 3-1-74).

II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da CF).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-6-83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93. (Grifo nosso)).

### **3.2 Entendimento do Tribunal de Contas sobre a contratação de serviços**

#### **3.2.1 Contratação de serviços de limpeza do prédio da Câmara**

*EMENTA. Auditoria Ordinária "in loco". Aplicação de multa ao*

<sup>12</sup>. VIOLIN, Tarso Cabral. A terceirização ou concessão de serviços públicos sociais: a privatização de creches municipais. **Jus Navegandi**, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3515>>. Acesso em: 17 mar. 2003.

*ordenador primário: a) violação ao artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, com buria à exigência de concurso público; b) descumprimento às disposições da Lei nº 4.320/64. Questionamento quanto a terceirização dos serviços de limpeza da Câmara Municipal de São José do Cedro. Possibilidade.*

*As normas constitucionais atinentes à livre acessibilidade e ao concurso para admissão aos cargos e empregos públicos, são impositivas para todas as esferas da Administração Pública, direta e indireta, independentemente da dimensão estrutural do ente. Entretanto, para a execução das denominadas atividades-meio, ou seja, aquelas de natureza material em que não há a prática de atos administrativos que importem a produção de efeitos jurídicos, posto não se encontrarem ligadas aos serviços inerentes das categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, permitida é a locação de serviços por meio licitatório, caso demonstre ser mais vantajosa. (PROCESSO AOR 92051-04/94 - CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO CEDRO. PARECER COG-77/04 - ESTUDO ACERCA DE ATOS DE PESSOAL NA ESFERA MUNICIPAL).*

### **3.2.2 Contratação de serviços gerais**

**Prejulgado nº 1032.** Em havendo lei municipal autorizando a contratação dos serviços próprios das funções de agente de serviços especiais, poderá mediante o devido processo licitatório, ser efetuada contratação desses serviços por empresa habilitada nesse ramo de negócio. ( Processo CON-01/00823106. Origem: Câmara Municipal de Rommelândia. Rel. Auditor Altair Debona Castelan. Parecer COG-415/01. Decisão 1994/2001. Data da Sessão: 03/10/2001).

### **3.2.3 Contratação de serviços jurídicos**

**Prejulgado n. 1231.** As funções típicas e permanentes do Legislativo devem ser executadas por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos, admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II da Constituição Federal.

[...]

Tendo os serviços jurídicos natureza de atividade administrativa permanente e contínua, é recomendável que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores da Câmara para atender a tal função, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal).

É cabível a contratação de profissional do ramo do direito, desde que devidamente justificada para atender a específicos serviços (administrativo ou judicial) que não possam ser realizados pela assessoria jurídica dada a sua complexidade e especificidade, desde que realizado o devido processo licitatório. Caso a contratação configure necessidade dos serviços de profissional (jurista) de notória especialização, a contratação poderá ser efetuada por inexigibilidade de licitação e se dará nos termos dos arts. 25, II, § 1º, combinado com o art. 13, V e § 3º, e 26 da Lei nº 8.666/93, observados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e, também os arts. 54 e 55, da Lei

*nº 8.666/93, ou por dispensa de licitação, quando atendidos aos requisitos dos arts. 24, II, e 26 da Lei de Licitação.*

*Para suprir a falta transitória de titular do cargo de advogado (ou outro equivalente), poderá a Câmara [...] contratar serviços jurídicos através de processo licitatório.*

*Quando não houver cargo de advogado ou equivalente na estrutura administrativa da Câmara, para atender aos serviços jurídicos gerais, é admissível, até a criação do cargo e respectivo provimento:*

[...]

*b) a contratação de prestação de serviços jurídicos, através de processo licitatório, na forma da Lei nº 8.666/93. (Processo nº: 01/01101511. Origem: Câmara Municipal de Sombrio. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Parecer nº COG - 524/2002. Decisão nº 2586/02. Data da Sessão: 07.10.2002).*

### 3.2.4 Contratação de Contador

*Prejuízado nº 127. Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, quando esta administrar seus próprios recursos, pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.*

O provimento do cargo de contador requer obrigatoriamente prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal.

A prática de registros contábeis e demais atos afetos à contabilidade são atribuições que devem ser acometidas a contabilista habilitado e registrado no Conselho Regional de Contabilidade, sob pena de infração à norma regulamentar do exercício profissional.

*Excepcionalmente, caso não exista o cargo de contador nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal ou da Câmara de Vereadores, ou houver vacância ou afastamento temporário do contador ocupante de cargo efetivo, as seguintes medidas podem ser tomadas, desde que devidamente justificadas e em caráter temporário, até que se concluam, em ato contínuo, os procedimentos de criação e provimento do cargo de contador da unidade:*

1 - [...]

2 - Realização de licitação para a contratação de pessoa física para prestar serviço de contabilidade, conforme as diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93.

3 - Atribuir a responsabilidade pelos serviços contábeis a servidor efetivo do quadro de pessoal do Poder Executivo, Legislativo ou na Administração Indireta, com formação superior em Contabilidade, devidamente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade e regular em suas obrigações - que não o Contador desses órgãos - sendo vedada a acumulação remunerada, permitido, no entanto, o pagamento de gratificação atribuída por lei municipal e de responsabilidade do órgão que utilizar os serviços do servidor.

*Em qualquer das hipóteses citadas no itens 1, 2 e 3, acima, a contratação deverá ser por tempo determinado, com prazo de duração previamente fixado, para atender a uma necessidade premente; sendo que em ato contínuo deve ser criado e provido por via de concurso público o cargo efetivo de Contador da Prefeitura*

*e da Câmara Municipal, ou ainda até que se regularize eventual vacância ou afastamento temporário de contador já efetivado.*

*O Contador da Prefeitura não pode responsabilizar-se pela contabilidade da Câmara, em face da vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal) e independência de Poderes.*

*É vedada a contratação de escritórios de contabilidade, pessoa jurídica, para a realização dos serviços contábeis da Prefeitura ou da Câmara Municipal, ante o caráter personalíssimo dos atos de contabilidade pública. (Processo CON-02/07504121. Origem: Câmara Municipal de São Miguel do Oeste. Rel. Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Parecer nº COG-699/02. Decisão nº 3464/2002. Data da Sessão: 18/12/2002)*

### **3.2.5 Contratação de Cooperativas**

*Prejulgado 1336. A contratação de mão-de-obra pela Administração Municipal, através de Cooperativa, deverá ser realizada com parcimônia, sendo possível quando se tratar de serviços especializados ligados à atividade-meio e desde que inexiste a pessoalidade e a subordinação, vedada para a realização de serviços que constituam atividade-fim da administração pública ou cujas funções sejam próprias de cargos integrantes do seu quadro de pessoal, em face do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal.*

*A administração municipal ao contratar serviços através de empresas ou cooperativas para atendimento de atribuições da atividade-meio deverá fazê-lo mediante procedimento licitatório, conforme arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 2º e 6º da Lei Federal nº 8.666/93, adotando os procedimentos desta.*

*Se a cooperativa não pagar os seus trabalhadores, poderá o Município ser responsabilizado, nos termos da legislação vigente, uma vez que está garantida a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços no caso de inadimplemento da empresa interposta.*

*Caso o contrato com a Cooperativa seja de fornecimento, ficará adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, nos termos do caput do art. 57 da Lei n. 8.666/93, devendo ser efetuado novo procedimento licitatório e firmado novo contrato para o exercício seguinte.*

*Se o contrato for de natureza continuada, poderá ter o prazo máximo de 60 (sessenta) meses (art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93). Findo este prazo, deverá ser efetuado novo procedimento licitatório e firmado novo contrato.*

*Este tipo de contrato também deve estar adstrito ao exercício financeiro. Assim, se um contrato de serviços continuados for formalizado em agosto, este estará financeiramente válido até dezembro, quando deverá ser renovado para o próximo exercício financeiro. (Processo: CON-02/07990123. Origem: Câmara Municipal de São Lourenço d'Oeste. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Parecer COG-089/03 Decisão: 1028/2003).*

### **Referências**

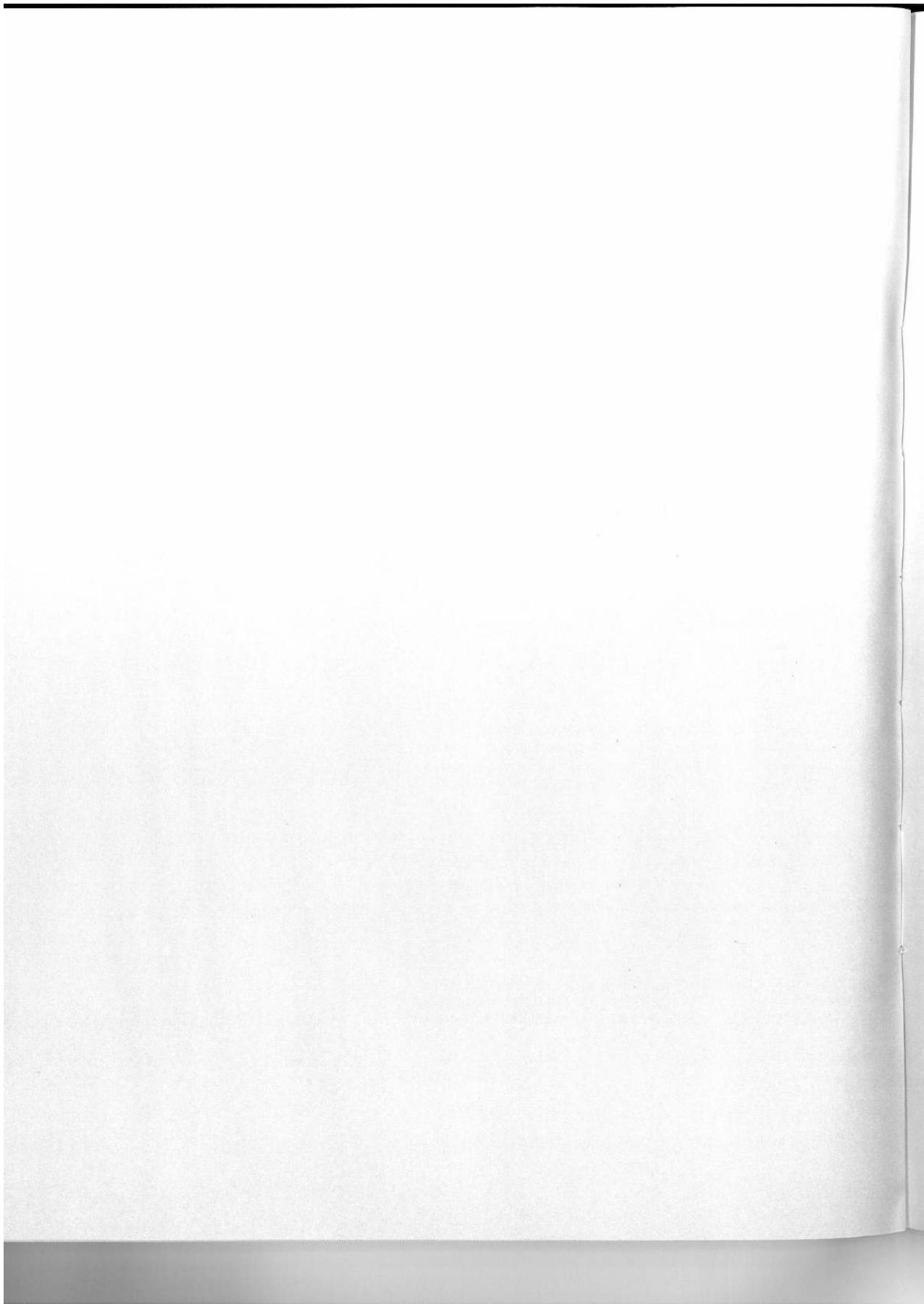
**1 - BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*.** São Paulo: Celso Bastos Editores.

ra, 2002, p. 410.

3 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 178.

2 - NETO. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, 8. Ed., p. 286.

4 - VIOLIN, Tarso Cabral. **A terceirização ou concessão de serviços públicos sociais: a privatização de creches municipais.** Jus Navegandi, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://www1>





## SISTEMA e-SFINGE: OPERAÇÃO GERAL DO SISTEMA

João Liz Gattringer \*

### INTRODUÇÃO

Editada a Resolução nº TC-16/94, vigendo a partir de 21 de dezembro de 1994, instalou-se, no âmbito do controle externo a cargo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o controle eletrônico através de sistema informatizado denominado ACP - Auditoria de Contas Públicas. Esse sistema, apresentando aspectos inovadores, teve como objetivo a regulamentação da remessa de informações e demonstrativos contábeis, por meio informatizado e documental, efetivada pelos gestores das unidades da Administração Pública e demais responsáveis por bens e valores públicos, no âmbito estadual e municipal, como também, a normatização de outras formas de controle pertinentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e dos atos de pessoal, exercida pelo Tribunal de Contas do Estado.

Desde então, o computador passou a fazer parte das rotinas operacionais do controle externo para não mais ceder lugar aos métodos convencionais até então conhecidos. O sistema de Auditoria de Contas Públicas - ACP, concebido por técnicos deste Tribunal em parceria com técnicos de informática do CIASC-SC, providenciou aceleração nos procedimentos de prestação de contas e, consequentemente, de auditorias, diminuindo o tempo entre a prática do ato administrativo e a sua fiscalização, permitindo também que as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas fossem mais abrangentes e precisas.

\* Diretor da Diretoria de Controle dos Municípios do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Ocorre que o sistema ACP se assentou em tecnologia da época e, hoje, decorridos dez anos de sua implantação, verifica-se que o mesmo vem passando por inúmeras versões e readaptações para adequá-lo à realidade e às novas legislações. Para se ter uma idéia, o sistema ACP, quando concebido, fora projetado para funcionar em base MS-DOS, com capturas mensais através de disquetes. Hoje, o sistema ACP opera exclusivamente em Windows, cujas capturas mensais já podem ser transmitidas através da Internet.

Mas, a mudança não se restringe à tecnologia da informática. Diante das novidades da legislação, combinado com situações operacionais advindas do próprio sistema, hoje funcionam no Tribunal de Contas, mais cinco sistemas semi-independentes, interligados ao sistema ACP, quais sejam: o Sistema de Contas Anuais, o Sistema LRF-NET, o Sistema de Emissão de Certidões, o Sistema ECO-NET, e o Sistema OBRAS-NET.

Entretanto, como dito, o ambiente tecnológico atual é formado por seis sistemas semi-dependentes, cujos dados se aglutinam no banco de dados do Tribunal de Contas em vários momentos e com múltiplas saídas. Porém, respectivos sistemas não oportunizam que as Unidades Gestoras o utilizem como ferramenta de gerência e de planejamento.

Isto posto, foi necessário criar um novo sistema, através de tecnologias modernas, uma família de aplicativos altamente integrados, utilizando-se ao máximo os recursos da internet, ligados especificamente à atividade fim do Tribunal.

Assim, o novo sistema de controle externo de contas públicas posto em operação pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, o **e-SFINGE**, além de contribuir para a melhoria e organização do sistema de controle interno dos Municípios, visa também, transformar-se numa importante ferramenta de planejamento e de Controle Interno, proporcionando inclusive, melhor integração entre o sistema de controle interno e o controle externo.

## **1. A SITUAÇÃO ANTERIOR - SISTEMAS APLICADOS AO CONTROLE EXTERNO**

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, nos últimos dez anos, com recursos da tecnologia da informação implementou sistemas inovadores para aplicação direta nas funções finalísticas de controle externo. O sistema ACP - Auditoria de Contas Públicas - foi o precursor.

O sistema ACP - Auditoria de Contas Públicas, introduziu a informática no âmbito do controle externo à cargo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, padronizou a captura dos atos de gestão e formou um valioso banco de dados para pesquisas e cruzamentos de informação, principalmente na esfera municipal. Referido sistema também estabeleceu nova cultura de remessa e tratamento eletrônico de dados, abrindo caminho para novas possibilidades de controle. Desse modo, face à necessidade, diversos outros sistemas satélites se integraram ao Sistema ACP, com objetivo do Tribunal de Contas exercer o controle externo e cumprir suas atribuições constitucionais e legais. Assim surgiram o Sistema de Contas Anuais, o Sistema LRF-NET, o Sistema de Emissão de Certidões, o Sistema ECO-NET, e o Sistema OBRAS-NET.

### **1.1 Sistema ACP - Auditoria de Contas Públicas**

O sistema ACP – Auditoria de Contas Públicas, operando desde 1995, com periodicidade de captura mensal, teve como objetivo, a obtenção e a análise, por meio eletrônico, das informações mensais das Unidades Gestoras. As informações recebidas organizavam-se em quatro grupos a saber: 1) dos Registros contábeis e execução orçamentária; 2) dos Atos jurídicos, contratos, convênios e licitações; 3) dos Atos e registros de Pessoal; e, 4) das Prestações de contas de recursos antecipados.

Esse sistema operava através de um módulo de captura instalado em cada Unidade Gestora, que filtrava e agregava as informações para remessa periódica ao Tribunal de Contas. Ao chegarem no Tribunal, essas informações eram processadas e armazenadas em um banco de dados, onde, após processadas, eram utilizadas nas análises gerais através dos quatro módulos anteriormente descritos.

Dessa forma, o sistema ACP compunha-se de um sistema de captura, um sistema de conversão em processos e de um sistema leitor, também conhecido como sistema auditor, sendo este último composto por vários programas inteligentes de análise de dados e informações, que proporcionavam significativo auxílio na atividade de fiscalização de contas públicas.

O sistema auditor componente do sistema ACP, combinava várias sistemáticas de análises especiais, como por exemplo, o acompanhamento dos gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino e os gastos com saúde, contribuindo para o planejamento de auditorias e a confirmação de registros demonstrados no Balanço Geral remetido pelas Unidades Gestoras na forma documental, que resultam nos relatórios instrutivos que embasam as decisões do Tribunal neste aspecto.

## **1.2 Sistema de Contas Anuais**

O sistema de Contas Anuais teve como principal objetivo à coleta de informações dos balanços anuais remetidos documentalmente pelas Unidades Gestoras dos Municípios, e sua confrontação com os dados armazenados nos bancos de dados dos sistemas ACP e LRF-Net, visando a análise, emissão de diligências, quando for o caso, e elaboração do Relatório das Contas Anuais dos Municípios prestadas pelos Prefeitos Municipais.

O sistema guardou no banco de dados do Tribunal de Contas de Santa Catarina, as informações históricas anuais sobre a Gestão Orçamentária, Patrimonial e Financeira das Unidades Gestoras Municipais desde o exercício de 1992, podendo dele ser extraído diversas informações apresentadas através de quadros comparativos e gráficos evolutivos da gestão orçamentária e financeira dessa mais de uma década.

O sistema de Contas Anuais operou através de rotinas computadorizadas efetuando-se uma pré-auditória nas informações existentes no sistema, apontando-se restrições técnicas relacionadas ao descumprimento de limites constitucionais de educação, saúde e de pessoal, entre outras, auxiliando os técnicos do Tribunal com informações agrupadas numérica e graficamente.

O Relatório de Contas Anuais, gerado a partir da confrontação dos dados recebidos pelo sistema ACP e pelo sistema LRF-NET com aqueles constantes dos balanços anuais, demonstra as análises da execução orçamentária, da movimentação financeira, e da situação patrimonial e a observância quanto ao cumprimento de metas fiscais e dos limites constitucionais e legais, de modo a sustentar o Parecer Prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas.

## **1.3 Sistema LRF-Net**

O sistema LRF-NET, visava garantir a transparência na gestão fiscal e agilizar a verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Administração Pública catarinense. Recebeu os dados necessários à avaliação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, totalmente via internet. Referido sistema analisou, dentre outros, dados relativos a: gastos com pessoal – total e por Poderes; limites de gastos com o Poder Legislativo; realização de metas fiscais estabelecidas na LDO; acompanhamento de resultados primário e nominal; li-

mite da dívida pública, como também, o acompanhamento da emissão e publicação dos relatórios estabelecidos pela citada lei, através de pontos de controle.

Esse sistema permitiu a emissão de alertas, expedição de certidões e a autuação de processos relativos ao cumprimento [ou não] dos dispositivos da LRF, pelo Tribunal de Contas, automaticamente. Através do sistema, com o uso intensivo da Internet, foram gerados relatórios analíticos, sintéticos e estatísticos relativos ao cumprimento dos pontos de controle cuja fiscalização cabe ao Tribunal de Contas, bem como, a disponibilização através da Internet, no website do TCE/SC, feita imediatamente à sociedade, de todos os dados informados ao Tribunal de Contas, avaliações e cumprimento das metas.

#### **1.4 Sistema de emissão de Certidões**

Um dos sistemas mais recentemente desenvolvido pelo Tribunal de Contas é o de emissão de certidões, cuja solicitação também pode ser feita através da Internet, no website do TCE/SC. Esse sistema permitiu que o Tribunal de Contas fizesse a emissão de certidões referentes ao cumprimento de limites constitucionais e legais pelos seus jurisdicionados. Agregava informações relativas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações constantes nos Balanços Gerais informadas nos sistemas LRF-NET e Conta-Anual, respectivamente.

Contudo, embora a solicitação seja feita através da internet, a expedição das certidões ainda são feitas em meio documental. Consoante este sistema, a emissão dessa certidão, condiciona-se às necessárias informações constantes do banco de dados do Tribunal, como também, devem ser colhidas outras informações produzidas extra-sistemas, que eram encaminhadas documentalmente ao Tribunal e, após examinadas, oportunizavam a expedição das Certidões requeridas pelos órgãos públicos.

#### **1.5 Sistemas ECO-NET e OBRAS-NET**

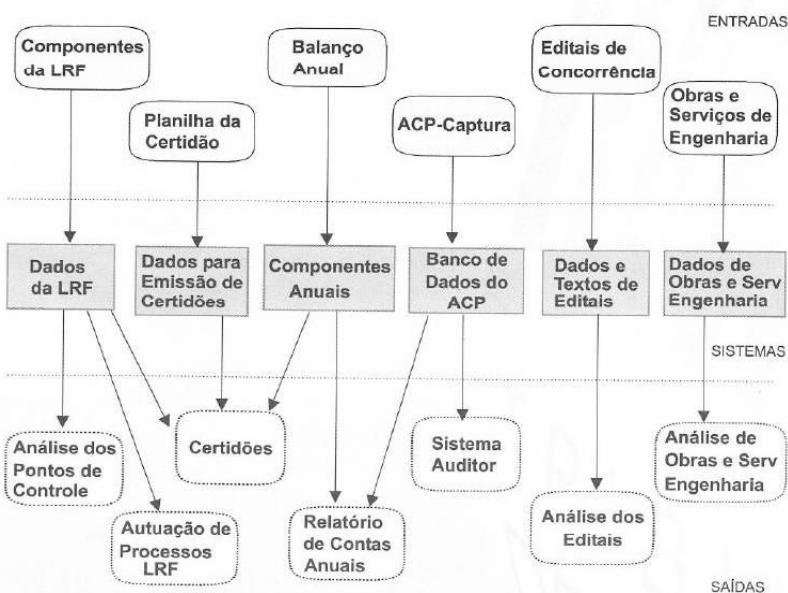
A partir de Janeiro de 2003 o Tribunal de Contas de Santa Catarina implantou o Sistema ECO-Net, instituído e regulamentado pela Instrução Normativa nº TC-01/2002 , que estabeleceu procedimentos para exame de editais de concorrências, de dispensas ou inexigibilidades de licitação de valor igual ao exigido para concorrência, realizados pela Administração Pública do Estado e dos Municípios. Esse sistema permitiu a informação e criação automática

de processos relativos a Editais de Concorrência, de modo que o Tribunal de Contas pudesse avaliar esses atos antes de sua operacionalização. O sistema ECO-Net - Edital de Concorrência, esteve disponibilizado no website do TCE/SC para que as Unidades Gestoras informassem esses dados diretamente via INTERNET.

Sobre o **Sistema OBRAS-Net** – ou **SCO** - Sistema de Controle de Obras e Serviços de Engenharia, o mesmo encontrava-se operando no TCE/SC via INTERNET, operacionalizado desde meados de 2003, e visava a coleta de informações abrangendo tanto a esfera estadual quanto a municipal.

### **1.6 Esquema gráfico da situação anterior**

Graficamente, a situação atual pode assim ser demonstrada:



Fonte: Diretoria de Informática elaboração do sistema e-SFINGE

### **2. O SISTEMA e-SFINGE APLICADO AO CONTROLE EXTERNO A PARTIR DE 2005**

Para suprir as defasagens de captura, resolver problemas gerados pela redundância de dados captados e adaptar a sistemática de análise de contas, que a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal ficou mais voltada à administração da

“gestão”, no final do exercício de 2004 foi editada a Instrução Normativa nº TC 04/2004, de 08 de dezembro de 2004, que institui o sistema **e-SFINGE - Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão** a partir do exercício de 2005.<sup>1</sup>

O sistema **e-SFINGE - Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão**, corresponde a uma família de aplicativos altamente integrados e diretamente relacionados à atividade-fim do TCE/SC. Foi desenvolvido com base em tecnologias modernas utilizando-se ao máximo os recursos da Internet.

Referido sistema visa aperfeiçoar a atividade de controle externo do Tribunal, fazendo com que esta esteja mais ligada com o sistema de controles internos da própria Administração, como também tenha melhor interação com a sociedade, de modo a dar respostas mais eficientes e rápidas.

Dessa forma, pode-se identificar como premissas básicas do sistema:

- 1) a integração de todos os sistemas utilizados pelo Tribunal de Contas para o exercício do controle externo, quais sejam: o ACP, o LRF-NET, o CERTIDÃO, o ECO-NET e o OBRAS-NET, objetivando eliminar o envio de dados em duplicidade ao Tribunal de Contas;
- 2) concentração de todos os dados e informações do Município numa unidade central, visando melhorar o controle e racionalizar a remessa destes ao Tribunal de Contas;
- 3) conhecimento preliminar das informações a serem remetidas ao Tribunal, através de extratos gerados, somente encaminhados após a confirmação da remessa.

## **2.1 A administração consoante Unidade Central**

A operação do sistema e-SFINGE é diferente daquela implementada pelos sistemas ACP e LRF-NET, que admitia que cada unidade gestora remetesse seus dados ao Tribunal de Contas.

Através do Sistema e-SFINGE, quase todos os dados e informações produzidos pelo Município são **aglutinados numa Unidade Central**, e esta será responsável pela remessa unificada

<sup>1</sup> A Instrução Normativa nº TC 04/2004, de 08 de dezembro de 2004, institui o sistema e-SFINGE e dispõe sobre a remessa de dados e informações em meio informatizado, pelas unidades da Administração Pública do Estado e dos Municípios do Estado de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências.

ao Tribunal de Contas, exceto para as informações em que o Tribunal de Contas controlará em tempo real, quais sejam, relativos aos Editais de Concorrências e informações sobre a realização de obras.

Esta concentração das informações numa Unidade Central permite melhor controle gerencial sobre os fatos ocorridos no Município, possibilitando o acompanhamento do que foi planejado como metas e limites legais exigidos.

Respectiva operação através da concentração das informações unidade central poderá assim ser esquematizada:

#### **Esquema 1:**

#### **Operação do e-SFINGE nas Unidades Gestoras**



Fonte: Diretoria de Informática do TCESC/ e-SFINGE

**Esquema 2:**

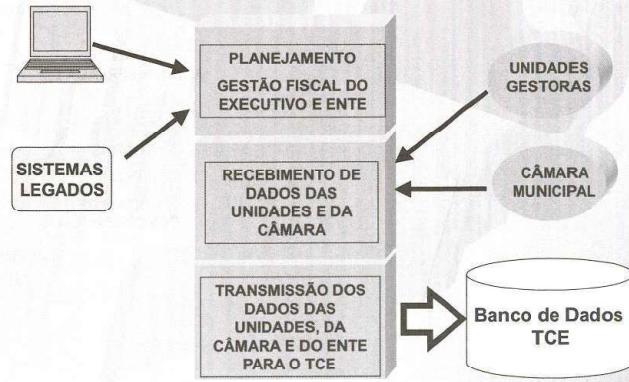
**Operação do e-SFINGE nas Câmaras Municipais**



Fonte: Diretoria de Informática do TCESC/ e-SFINGE

**Esquema 3:**

**Operação do e-SFINGE na Unidade Central do Município**



Fonte: Diretoria de Informática do TCESC/ e-SFINGE

SISTEMA e-SFINGE: OPERAÇÃO GERAL DO SISTEMA

Porém, caso a Unidade Central não tenha condições de remeter a totalidade das informações geradas pelas Unidades Gestoras do Município, esta deverá justificar a ausência e identificar a Unidade Gestora faltante, como também o seu responsável.

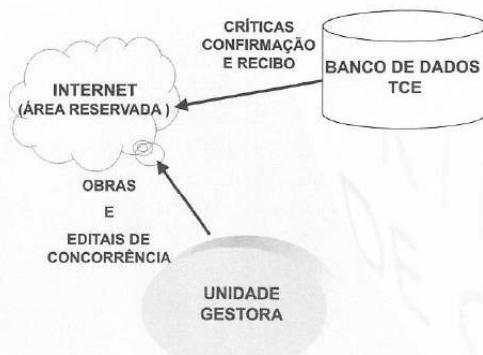
Observe-se, contudo, que o Sistema e-SFINGE ainda exige que algumas informações sejam efetuadas ao Tribunal de Contas através de cada Unidade Gestora que pratica tais atos, isto é, informações relativas a Editais de Concorrência e informações relativas a execução de obras, chamados de e-SFINGE-Editais de Concorrência e e-SFINGE-Obras.

Respectivas informações serão efetuadas por evento ocorrido, através de área própria reservada na INTERNET, no website do Tribunal de Contas de Santa Catarina<sup>2</sup>, mantendo-se os atuais prazos vigentes.

Essas informações podem ser descritas no seguinte esquema:

#### **Esquema 4:**

#### **Operação do e-SFINGE para Unidades Gestoras através da Internet**



Fonte: Diretoria de Informática do TCESC/ e-SFINGE

<sup>2</sup> Website do TCESC: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)

## 2.2 Periodicidade de remessa dos dados e informações

Em regra, a remessa de dados e informações magnéticas ao Tribunal de Contas através do Sistema e-SFINGE, será feita pela unidade central do Município, e terá periodicidade bimestral.

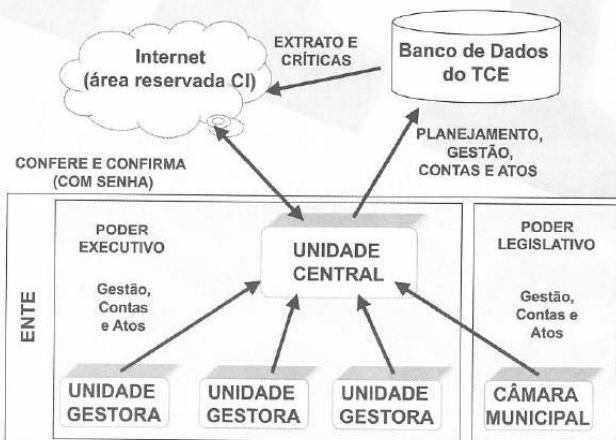
Estas informações cingem-se àquelas relativas ao planejamento (execução dos orçamentos), gestão fiscal, contas gerais e atos administrativos produzidos no decorrer do bimestre.

Exceção a regra da remessa bimestral são as informações relativas aos eventos relacionados aos Editais de Concorrência e obras públicas, que conforme dito anteriormente, será efetuada diretamente pelas Unidades Gestoras ao Tribunal de Contas.

O fluxo das informações bimestrais remetidas pela esfera municipal ao Tribunal de Contas através do Sistema e-SFINGE pode ser assim esquematizado:

**Esquema 5:**

### Fluxo de informações bimestrais remetidas ao Tribunal pelo sistema e-SFINGE para Esfera Municipal



## **CONCLUSÃO**

Verifica-se que o Tribunal de Contas implementará total reengenharia nos sistemas que utiliza para a realização de seus serviços de atividade fim, partindo para uma consolidação geral, tanto dos sistemas quanto dos dados componentes.

O sistema e-SFINGE, além de produzir adequação frente às novas tecnologias e mandamentos legais, também garantirá maior eficiência no controle dos dados remetidos ao Tribunal, de modo que os Municípios tenham conhecimento antecipado dos dados enviados ao Tribunal, bem como, o acompanhamento desses dados remetidos.

Importante destacar que com a edição da Lei Complementar nº101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a ênfase dada às contas públicas centrou-se na “gestão fiscal”, com enfoque dirigido à consolidação das informações nos entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), neles compreendendo os Poderes e os órgãos públicos.

Assim, em regra, as informações geradas pelas Unidades Gestoras do Município, como também pela Câmara de Vereadores serão canalizadas a uma unidade central, que terá a incumbência de conferir e centralizar as informações geradas pelas Unidade componentes do Município, para posteriormente remete-las, bimestralmente, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Ressalta-se, por fim, que os sistemas ACP e LRF-NET deverão ser utilizados para a geração das informações das Unidades Gestoras municipais até a conclusão das operações e geração do balanço relativo ao exercício de 2004. Assim, o sistema e-SFINGE já está vigente para as informações geradas a partir do exercício de 2005, cuja operacionalização dar-se-á a partir do mês de fevereiro (com treinamento técnico para operação do sistema), remessa dos programas de instalação (mês de março) e captura das informações (a partir do mês de abril).



## SISTEMA e-SFINGE: APRESENTAÇÃO DOS CONTEÚDOS (LAY-OUTS) MUNICIPAIS

James Luciani\*

A Administração Pública Catarinense foi precursora no País em transformar o Controle Externo utilizando-se de sistemas eletrônicos que dispensaram o tratamento manual e intensivo de documentos e relatórios. São dez anos desde o advento do ACP, sistema de Auditoria de Contas Públicas (Resolução TC 16-94). Registros Contábeis, Execução Orçamentária, Atos de Pessoal e Atos Jurídicos passaram a ser informados ao Tribunal de Contas do Estado através de programas eletrônicos de captura de dados.

Nesta jornada, os municípios catarinenses demonstraram elevado nível de comprometimento e interesse em corresponder aos anseios da sociedade pela transparência e responsabilidade no trato do erário, submetendo sua gestão a exames criteriosos de regularidade e atendendo aos aperfeiçoamentos e atualizações do Controle frente as exigências legais em constante mutação na direção de uma nova organização do Setor Público.

O objetivo do novo Sistema de Fiscalização Integrada da Gestão Pública é, portanto, a reunião de todas as disciplinas de fiscalização sob uma mesma base funcional e informacional, com inovações sobre apresentações consolidadas por Poder e Ente Públicos. É composto por uma família de aplicativos altamente integrados e diretamente relacionados ao exame de regularidade dos atos praticados, dos cumprimentos de percentuais constitucionais e legais, da responsabilidade fiscal e da eficiência da gestão Pública. Mas pretende ainda apoiar o desenvolvimento de um novo conceito: o "Controle Soci-

\*Núcleo Estratégico da Tecnologia da Informação - TCESC

al". No intuito de promovê-lo o Sistema atuará como ferramenta para tratamento, comparações, avaliações e publicação das informações recebidas, ao alcance do cidadão comum.

### **Principais inovações**

1. Unificar procedimentos e prazos para prestação de informações ao TC;
2. Concentrar nos Controles Internos as remessas ao TC das informações das unidades gestoras de cada Poder e Ente.
3. Consolidar dados de cada Poder e Ente;
4. Analisar automaticamente as informações recebidas de acordo com critérios de regularidade legal e fiscal
5. Prestar aos jurisdicionados posicionamento imediato da sua situação com extratos e críticas automáticas geradas sobre os dados recebidos;
6. Produzir automaticamente demonstrativos e relatórios objetivos para análise de atos, contas e gestão da administração pública;
7. Publicar, através da Internet, demonstrações simplificadas sobre a gestão e atos dos órgãos, poderes e entes para acesso público
8. Apoiar os Controles Internos com ferramentas de consolidação e verificação;
9. Avaliar os elementos do planejamento orçamentário de forma integrada;
10. Estimular melhoria em controles, organização e conhecimento técnico nos órgãos públicos
11. Estender cooperação técnica com outros Tribunais de Contas, outros órgãos de fiscalização, controle e planejamento e entidades acadêmicas e de pesquisa.

### **Relevância para o interesse público**

Controle Externo - formação de base de dados integrada sobre contas, atos e gestão da administração pública; automatização de procedimentos da análise de regularidade legal, técnica e fiscal, com emissão de relatórios analíticos; publicidade das informações da administração pública na Internet; agilidade nos procedimentos internos para emissão de pareceres e julgamentos.

Controles Internos - ferramentas para preparação das prestações de contas, verificação de re-

gularidade, comparação de resultados, principalmente os consolidados, e remessas de dados ao Controle Externo.

Órgãos Públicos estaduais e municipais - unificação de prazos e procedimentos de prestação de contas; economia e organização nos procedimentos de prestação de contas com a centralização das remessas de dados nos Controles Internos;

Sociedade em Geral - acesso público, via Internet, às contas, atos e gestão remetidos ao Tribunal, numa promoção do Controle Social

### Conteúdo

O e-SFINGE considera diferentes responsabilidades para efeito de remessas e avaliação das informações, distinguindo requisitos de dados e operações para esfera, ente, poder e tipo de unidade. Os participantes do sistema são: Unidades Centrais de Poder ou Ente (Controles Internos), Câmaras Municipais, Unidades Gestoras, Empresas Estatais. De acordo com cada qual estarão disponíveis opções do sistema e campos de Informação específicos. Conforme a tabela a seguir, são evidenciadas as atribuições na preparação e remessas de informações ao e-SFINGE:

CONTEÚDO	Unidades Centrais	Câmaras Municipais	Unidades Gestoras	Empresas
<b>PLANEJAMENTO</b>				
<b>PPA</b>				
Plane Plurianual				
Programa				
Ação Ppa				
Meta Física Ação				
Meta Física Realizada				
<b>LDO</b>				
Lei de Diretrizes Orçamentária				
Ação Ldo				
Meta Prioridade				
Meta Fiscal				
Alienação de Bens				
Aplicação de Alienação do Bem				
Renúncia Receita/Aumento Despesa				
Compensação de Renúncia Receita ou de Aumento de Despesa				
Passivo Contingente e Riscos Fiscais				
Inclusão Social				
Patrimônio Líquido				
Percentual de Participação Poderes				
<b>LOA</b>				
Orçamento				
Previsão da Receita				
Projeto/Atividade				
Unidade Orçamentária				
Fonte Recursos de Dotação				
Fonte de Recursos de Crédito Adicional				

SOMENTE ESFERA ESTADUAL

Inclusão Social				
Patrimônio Líquido				
Percentual de Participação Poderes				
SOMENTE ESFERA ESTADUAL				
<b>LOA</b>				
Orçamento				
Previsão da Recolta				
Projeto/Atividade				
Unidade Orçamentária				
Fonte Recursos de Dotação				
Fonte de Recursos de Crédito Adicional				
Nota de Liberação de Crédito Orçamentário				
Nota Anuência Liberação Crédito Orçamentário				
SOMENTE ESFERA ESTADUAL				
<b>EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>				
Empenho				
Estorno Empenho				
Subempenho				
Estorno do SubEmpenho				
Liquidação				
Estorno da Liquidação				
Pagamento do Empenho				
Estorno Pagamento				
Prestação das Contas do Recurso Antecipado				
Precatório				
Despesa Especial Pessoal				
Despesa Liquidada Não Empenhada				
<b>REGISTROS CONTÁBEIS</b>				
Conta Contábil				
Movimento Contábil				
Lançamento Contábil				
Recolha Arrecadada				
Dívida				
Movimento da Dívida				
Movimento de Bens				
Restos A Pagar				
Transferência de Não Processado para Processado				
Baixa Pagamento Restos A Pagar				
Cancelamento Restos A Pagar				
<b>GESTÃO FISCAL</b>				
Componente Fiscal				
Publicidade Relatório Fiscal				
Publicidade Relatório Fiscal				
<b>ATOS JURÍDICOS</b>				
Licitações				
Processo Licitatório				
Convidado Licitação				
Item de Licitação				
Participante da Licitação				
Certidão do Participante da Licitação				
Cadastro do Participante da Licitação				
Cotação				
Impugnação do Pregão				
Comissão da Licitação				
Membro da Comissão de Licitação				
Bloqueio Orçamentário				

	Unidades Controladoras	Câmaras Municipais	Unidades Gestoras	Empresas
<b>Contratos</b>				
Contrato				
Certidão do Contratado				
<b>Convênios</b>				
Convênio				
Participante do Convênio				
Certidão do Conveniado				
<b>ATOS RELATIVOS A PESSOAL</b>				
Concursos				
Concurso				
Especialidade				
Resultado do Concurso				
Etapa do Concurso				
Resultado da Etapa				
Desistência da Posse				
Plano de Cargos				
Atualização do Cargo				
Atualização do Cargo do Grupo				
Referência ao Nível				
Vencimento do Cargo				
<b>Atos Relativos à Pessoal</b>				
Admissão por Nomeação				
Afastamento por Disposição				
Afastamento por Licença				
Afastamento por Licença				
Aposentadoria				
Reversão da Aposentadoria				
Contratação				
Demissão e Exoneração				
Falecimento				
Pensão por Morte				
Beneficiário da Pensão				
Proventos				
Tempo do Serviço				
Reintegração e Readmissão				
Recebimento por Disposição				
Reenquadramento				
Servidor				
Constituição da Diretoria de Empresa				
Diretoria da Empresa				
Membro da Diretoria da Empresa				
<b>GENÉRICOS</b>				
Audiência				
Publicidade				
Responsável				
Responsável pelo Controle Interno				
Responsável pela Unidade Gestora				
Texto Jurídico				
Arquivo Texto				

### Novas informações requeridas

Das novas informações contempladas no e-SFINGE podemos destacar aquelas voltadas ao planejamento dos entes jurisdicionados, mormente aquelas que darão suporte à verificação do cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O controle das despesas com pessoal também foi priorizado, registrando-se inclusive aquelas decorrentes de sentenças judici-

ais e também as caracterizadas como de exercícios anteriores, inscritas o não em Restos a Pagar.

No tema “Licitações, Contratos e Convênios” destacamos as relativas ao registro das comissões permanentes de licitações, as equipes de pregão e comissões especiais com os respectivos membros destacando-se dados sobre os pregoeiros.

Todos os processos licitatórios sobre obras e serviços de engenharia, bem como o controle orçamentário e financeiro deles decorrentes serão objeto de controle do e-SFINGE-Captura em suas remessas bimestrais. Porém, o controle das etapas da obra, dos serviços e do cronograma físico, será informado a cada evento através do e-SFINGE-Obras, no website do TCE.

Os Editais de Concorrência, continuam sendo encaminhados ao Tribunal de Contas no dia seguinte ao da publicação, através do e-SFINGE-Editais de Concorrência, no website do TCE.

A Gestão Fiscal e demais informações para exame de regularidade para LRF está sendo tratada pelo e-SFINGE-Captura de forma integrada com os demais temas, substituindo, desta forma, a prestação de informações antes feita no website do TCE.

Em Atos Relativos a Pessoal, além de contemplar-se toda a movimentação (entradas e saídas permanentes ou temporárias ), registra-se também o controle das pensões por morte concedidas. No âmbito das empresas estatais são tratadas informações sobre a composição da diretoria, remuneração de seus membros e período de mandato.



## SISTEMA e-SFINGE: APRESENTAÇÃO DOS CONTEÚDOS (lay-outs) DE CONTROLE DE OBRAS

Angelo Luiz Buratto\*

### 1. INTRODUÇÃO

A evolução da sociedade brasileira tem imposto aos Tribunais de Contas uma sistemática revisão das rotinas e processos internos, a fim de conferir maior efetividade à sua ação controladora. Certo é, porém, que há muito a ser feito para reduzir a patamares mínimos o desperdício de recursos públicos. Nesse contexto, adquire importância incomum o desempenho de ações estatais, cada vez mais eficazes, que não só imponham sanções a gestores por irregularidades cometidas no passado, mas também – e principalmente – previnam a utilização incorreta dos recursos públicos.

Tendo em vista a necessária automação e informatização do processo auditório, no sentido de ampliar as ações de fiscalização e dar respostas mais ágeis às crescentes demandas do exercício do Controle Externo; competência do Tribunal de Contas, bem como, a implantação de instrumentos para a publicização da informação, é que o TCE/SC está adotando sistemas informatizados.

A Instrução Normativa N. TC-04/2004, de 08/12/2004, publicada no D.O.E. de 22/12/04 criou o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão – e-SFINGE. O e-SFINGE-Obras integrante do e-SFINGE, é uma evolução do Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras – SCO criado pela Instrução Normativa N. TC-01/2003, de 28/05/2003 - D.O.E. de 06/06/2003 (com alterações da Instrução Normativa N. TC-01/2004, de 25/08/04 - D.O.E. 09/09/04) a qual estabeleceu procedimen-

\* DIRETOR DE CONTROLE DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - DCO

tos de cadastramento e acompanhamento de obras e serviços de engenharia, executados pelas unidades gestoras estaduais e municipais. Norma pela qual as unidades gestoras devem encaminhar, mensalmente, até o 5.<sup>º</sup> (quinto) dia do mês subsequente, as informações de obras e serviços de engenharia licitados, bem como, aquelas obras e serviços de engenharia objeto de dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor seja igual ou superior ao estabelecido para a realização de licitação na modalidade de Convite.

## **2. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. TC-01/2003, com as alterações introduzidas pela INSTRUÇÃO NORMATIVA N. TC-01/2004**

*Art. 1º Fica instituído o “Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras - SCO”, e respectivo Manual de Procedimentos, como meio auxiliar para o exercício do controle externo de competência do Tribunal de Contas do Estado.*

*Parágrafo único. O “Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras - SCO”, previsto no caput deste artigo, junto com o respectivo “Manual de Procedimentos”, será disponibilizado no endereço eletrônico do Tribunal de Contas - www.tce.sc.gov.br.*

*Art. 2º Os titulares de unidades gestoras das Administrações Estadual e Municipais devem encaminhar, mensalmente, ao Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras - SCO do Tribunal de Contas, por meio de conexão via rede mundial de computadores - Internet, informações de obras e serviços de engenharia licitados e de obras e serviços objeto de dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor seja igual ou superior ao estabelecido para a realização de licitação na modalidade de convite.*

*§ 1º Para o encaminhamento das informações mensais de que trata o caput, é facultado aos titulares de unidades gestoras das Administrações Estadual e Municipais:*

*a) delegar competência, mediante ato formal, aos titulares de unidades descentralizadas de sua estrutura organizacional;*

*b) credenciar outras unidades gestoras mediante ato formal que demonstre a anuência dos titulares das unidades credenciadas.*

*§ 2º Os titulares de unidades gestoras das Administrações Estadual e Municipal deverão encaminhar ao Tribunal de Contas cópia do ato de delegação de competência ou de credenciamento, para fins de fornecimento da respectiva senha.*

*§ 3º Havendo delegação de competência ou credenciamento, os titulares das unidades gestoras responderão solidariamente com os agentes públicos, delegados ou credenciados, pela veracidade e regularidade das informações prestadas, inclusive no que diz respeito ao cumprimento dos prazos fixados nesta Instrução Normativa.*

*Art. 3º As informações decorrentes da observância da presente Instrução Normativa serão prestadas pelas Unidades*

Gestoras ao Tribunal de Contas até o 5º (quinto) dia do mês subsequente ao evento.

§ 1º Os procedimentos licitatórios concluídos, os contratos firmados cujas obras ou serviços de engenharia não tenham sido iniciados até 1º de julho de 2003 e as obras ou serviços de engenharia em execução em 1º de julho de 2003 serão cadastrados e informada a posição em que se encontravam em 31 de julho de 2003.

§ 2º As informações sobre a situação da obra, do cronograma e da medição acumulada relativas às obras ou serviços de engenharia que atendam as condições do § 1º deste artigo, farão referência exclusivamente ao mês de julho de 2003.

§ 3º A remessa das informações terá início com a homologação do resultado do processo licitatório ou da publicação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 4º As informações do contrato e da respectiva obra ou serviço de engenharia serão remetidas a partir da assinatura do instrumento contratual ou emissão de instrumento equivalente.

§ 5º As informações sobre os eventos relativos à execução da obra ou serviço de engenharia ocorridos no mês serão remetidas ao Tribunal contendo a totalidade das informações de responsabilidade da unidade gestora para o respectivo mês de competência.

§ 6º Transcorridos os prazos previstos neste artigo, o Tribunal de Contas poderá divulgar as informações no endereço eletrônico (internet).

§ 7º A confirmação do recebimento das informações ou da declaração de inexistência de informações a prestar se dará por meio de emissão, mensal, de recibo eletrônico pelo informante.

Art. 4º As planilhas do orçamento básico, do orçamento do contratado e as planilhas decorrentes de aditamentos contratuais serão encaminhadas ao Tribunal de Contas em meio eletrônico, de acordo com os requisitos do "Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras – SCO".

Art. 5º As informações solicitadas por esta Instrução Normativa serão remetidas ao Tribunal de Contas sem prejuízo da remessa de outras informações ou documentos que se fizerem necessários para verificação do cumprimento de norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quando solicitados pelo Tribunal.

Art. 6º Os meios para a recepção das informações e o "Manual de Procedimentos do Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras" serão definidos e alterados mediante autorização do Presidente do Tribunal de Contas.

Art. 7º O Sistema instituído por esta Instrução Normativa dispensa a apresentação das informações exigidas nas telas do Sistema ACP-captura, previsto na Resolução nº TC-16/94, correspondentes a:

- a) cadastramento de obras (obracad.txt);
- b) início de obra (obrainic.txt);
- c) conclusão de obra (obraconc.txt);
- d) cancelamento de obras (obracanc.txt);
- e) situação das obras (obrasit.txt).

Art. 8º A infração ao disposto nesta Instrução Normativa sujeita o responsável ao pagamento de multa prevista na Lei Complementar nº 106/2001.

mentar Estadual nº. 202, de 15 de dezembro de 2000.

Art. 9º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de julho de 2003.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Assim, as Unidades Gestoras devem efetuar *on line* o cadastramento e o registro periódico dos eventos ocorridos com as obras, no site do Tribunal de Contas: <http://www.tce.sc.gov.br>, no link **e-SFINGE / e-SFINGE-Obras**, diretamente nas dependências das Unidades Gestoras, através do preenchimento de formulários disponibilizados na tela do sistema e da anexação de planilhas do orçamento básico, do orçamento do contratado e aquelas decorrentes dos aditamentos contratuais necessárias à análise. A interface, via Internet, possibilitará efetuar o cadastramento das obras públicas, logo após a conclusão do processo licitatório (homologação) e, o registro periódico do andamento permitirá ao Tribunal de Contas o acompanhamento das obras em suas etapas.

As informações do contrato, das características das obras com os seus dados iniciais, das ARTs, serão prestadas imediatamente após a assinatura do contrato. A cada mês será realizado o acompanhamento, mediante o registro dos eventos correspondentes ao início da obra (emissão de ordem de serviço); a situação da obra; a paralisação da obra; e a conclusão da obra. A situação da obra pelo seu cronograma físico-financeiro será informada a cada remessa obrigatória de dados, assim como os aditamentos contratuais havidos no período, com as competentes justificativas. Quando se tratar de contratação na modalidade de Concorrência e Tomada de Preços, as informações da planilha orçamentária serão cadastradas para a realização das medições.

### 3. CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA

É um sistema informatizado através do qual as Unidades Gestoras prestam informações via Internet e *on line* cadastrando as obras públicas, logo após a conclusão do processo licitatório (homologação) e registrando, periodicamente, os eventos ocorridos e o andamento dos contratos, com o preenchimento de formulários disponibilizados nas telas do Sistema.

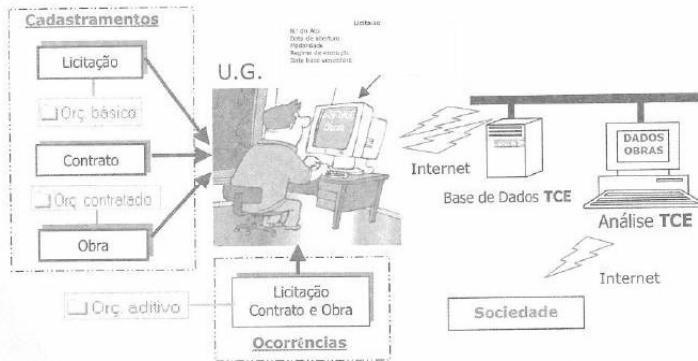


Figura 1 – Esquema geral do e-SFINGE-Obras

- periodicidade mensal (até o dia 5 do mês subsequente competência);
- valor das obras acima de R\$15mil (ou licitadas);
- em operação desde 1º julho/2003 (SCO).
- o contato via web permite maior interatividade entre a Unidade Gestora e o TCE, possibilitando, por exemplo, o envio de mensagens ou avisos sobre o sistema diretamente a um ou mais órgãos específicos;
- qualquer alteração será de imediato recebida nas Unidades Gestoras;
- sistema fará, automaticamente, críticas de consistência das informações prestadas e permitirá a emissão de relatórios e estatísticas, tanto ao Tribunal de Contas, como às Unidades Gestoras, nos aspectos necessários a cada um;
- o Sistema possibilita à Unidade Gestora a realização de download de modelos de formulários e do Manual de Procedimentos, a impressão de recibos comprovantes de remessa das informações, a visualização e impressão de relatórios sobre cadastramentos e informações prestadas ao Sistema, permite, também, o acesso à legislação e normas aplicáveis a obras públicas e visitar sites de interesse;
- o e-SFINGE-Obras poderá permitir a verificação dos preços praticados para determinado tipo de obra, possibilitando a comparação com aquelas iguais ou assemelhadas, nas diversas regiões do Estado, ou seja, será criada uma base de dados de preços de referência.

#### **4.NOVAS FUNCIONALIDADES (SCO x e-SFINGE-Obras)**

- senha individual para os responsáveis e Administrador do Sistema na UG;
- possibilidade de delegação de atribuições para cadastramentos por meio de Unidade Delegada ou Credenciada;
- possibilidade de correção e exclusão de dados informados, até a emissão do Recibo;
- restrições automáticas na UG: Advertência ou Proibitiva;
- adoção de “Obra Vinculadora” Bem Público Vinculador BPV;
- referenciação de obras por coordenadas geográficas GPS;
- registro fotográfico em algumas situações;
- consulta ampla para as UG dos dados informados (busca rápida);

- Planilha Padrão on line ou em desktop dos orçamento básico, contratado, aditamentos e medições;
- informações de obras na Internet após emissão do Recibo pela UG.

Destaca-se duas dessas novas funcionalidades, a seguir.

## 5. PLANILHA PADRÃO

É o procedimento de elaboração dos orçamentos de obras e serviços de engenharia públicos, mediante a padronização de itens de serviços, os quais serão utilizados a partir da montagem do orçamento básico, pela Unidade Gestora, observando-se o seguinte:

5.1 fazer download da Planilha Padrão da página do TCE na Internet, endereço: [www.tce.sc.gov.br/e-SFINGE-Obras](http://www.tce.sc.gov.br/e-SFINGE-Obras) / Planilha Padrão, para análise e conhecimento de seu conteúdo e antes de iniciar qualquer orçamento básico para obter a planilha sempre atualizada;

5.2 a composição do Orçamento Básico, pela UG, será realizado on line, pela seleção da “Categoria” do objeto a ser contratado, do “Grupo de Serviço” correspondente ao “Item de Serviço” padronizado, informando em cada item: o quantitativo e o valor total do item, sendo opcional a indicação, separadamente, dos valores de material e de mão-de-obra;

5.3 localize a “Categoria” que mais se assemelha ao objeto e selecione o(s) item(s) dos respectivos Grupos. Em razão da necessidade da contratação, poderá ser selecionado Grupos de Serviço ou Itens de Serviço de qualquer “Categoria”;

5.4 o item de serviço deverá corresponder em nomenclatura, dimensões e capacidade à aquele necessário à execução do objeto, exceto quanto aos métodos construtivos e às cores, que constarão do Memorial Descritivo e das Especificações, anexados;

5.5 havendo necessidade de novos itens, solicitar sua inclusão ao TCE via e-mail: [e-oberas@tce.sc.gov.br](mailto:e-oberas@tce.sc.gov.br), indicando, com clareza o tipo de obra ou serviço a contratar e a descrição precisa do(s) item(s) de serviço(s) desejado(s);

### 5.6 ATENÇÃO!

Se existir na descrição de item da Planilha Padrão do TCE, nomenclatura, dimensões, ou outro aspecto que possa caracterizar a indicação de “Marca” ou “Fornecedor exclusivo”, o referido item não poderá ser utilizado e o TCE deverá ser informado, caso contrário a UG poderá infringir a Lei 8.666/93;

5.7 após informar o nome da obra na planilha,

poderão ser criadas subdivisões com a indicação do nome de cada parte da obra com os respectivos itens de serviços, os quais, se necessário, poderão ser repetidos em subdivisões distintas;

5.8 o orçamento básico elaborado pela contratante deverá ser disponibilizado, aos interessados em participar da licitação, em meio digital, para o preenchimento dos valores propostos;

5.9 na elaboração do orçamento, pelo proponente, poderá ser acrescido à descrição dos itens de serviços padronizados, um “Complemento” decorrente de exigência do Edital (solicitando, p. ex., a indicação de marca, modelo e equipamento que serão utilizados na possível execução);

5.10 a partir do orçamento do contratado, informado no Sistema, será, automaticamente, criada uma planilha com os Grupos de Serviço Orçamento Sintético para posterior informação das respectivas medições;

5.11 no sentido de agilizar as atividades da Unidade Gestora é importante incluir como item obrigatório dos Editais e Carta-Convite (e minuta do Contrato) a exigência da entrega, pelo adjudicado, na assinatura do contrato, dos orçamentos, dos cronogramas, dos projetos (quando for o caso) e outros sempre em meio digital (informatizado). Também, pelo mesmo meio, deverão ser recebidas as medições e aditamentos (envolvendo alterações na planilha orçamentária);

5.12 o Orçamento Básico será enviado ao TCE, no momento do cadastramento da licitação, na competência da respectiva homologação;

5.13 o Orçamento Contratado será enviado no momento do cadastramento da obra, a ser realizado após o cadastramento do contrato que se dará na competência de sua assinatura;

5.14 quando tratar-se de Concorrência, previamente, as informações deverão ser prestadas no e-SFINGE Editais;

5.15 o Sistema poderá permitir a interatividade com sistemas existentes na UG, mediante adequações, evitando-se o retrabalho para informar dados já existentes nos sistemas próprios.

### **3. DADOS DE OBRAS NA INTERNET**

Com a emissão do Recibo pela UG as informações tempestivamente obtidas, após tratamento e classificação adequados, irão integrar o Portal do TCE/SC na Internet para acesso do cidadão, da Assembléia Legislativa e das Câmaras de Vereadores, permitindo assim uma transparência das ações dos administrado-

res públicos e do próprio TCE.

Poderão ser disponibilizadas na Internet na página do TCE informações referentes às obras incluindo aquelas financiadas com recursos públicos federais, estaduais ou municipais. Nessa página serão consultadas as seguintes informações sobre cada obra: dados gerais, licitações, contratos e convênios, situação da obra, recursos financeiros envolvidos, situação do processo e fotografias. O cidadão poderá acessar a essas informações e acompanhar a evolução dos empreendimentos de determinado município ou região. Dessa maneira o TCE estará dando ciência a sociedade sobre ações desenvolvidas.

Nesse contexto, merece destaque a efetividade da ação fiscalizatória assim enfocada, resultante do estreitamento do vínculo existente entre o TCE e os legislativos e o próprio cidadão, na área do controle das obras públicas, que certamente trará resultados da maior importância para a sociedade catarinense e brasileira.

## 6. CONCLUSÃO

Com a criação do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão e-SFINGE, a partir da Instrução Normativa N. TC-04/2004, de 08/12/2004, o Sistema de Cadastramento e Acompanhamento de Obras SCO, passa a fazer parte do mesmo com a designação e-SFINGE-Obras.

Na oportunidade foram inseridas algumas inovações visando aprimorar os mecanismos de acesso e de prestação das informações, que eram reclamadas pelos usuários das UG e que foram constatadas pelos técnicos do TCE durante o período de seu funcionamento.

Assim, ganham destaque no e-SFINGE-Obras, as novas funcionalidades, que permitem mais segurança, com senhas individuais dos prestadores de informações, que possibilitam a delegação de atribuições de cadastramento a outras unidades além de permitir a correção exclusão de dados informados até a emissão do Recibo.

O e-SFINGE-Obras informará automaticamente à UG restrições de advertência ou proibitivas, possibilitará também a adoção de Obra Vinculadora e até o referenciamento da obra por coordenadas geográficas obtidas por GPS.

O registro fotográfico da obra ou etapa da obra permitirá uma visualização mais precisa e objetiva do empreendimento público em exame no Sistema.

O maior destaque, entretanto, fica a cargo da

planilha padrão que permitirá a todos os usuários evidenciarem o mesmo item de serviço com o mesmo entendimento. Nesse caso faz-se o download da estrutura da Planilha Padrão, já na fase do Projeto Básico para montar o orçamento básico sendo que o agrupamento de serviços ocorre automaticamente, servindo a todas as etapas posteriores da licitação, contratação e execução da obra e seus registros no e-SFINGE-Obras.

Com isso será possível, além de padronizar entendimentos e linguagem comum a todos, uma ampla consulta aos dados informados pela Unidade em busca rápida, bem como em relação à obtenção de informações de todas as unidades que prestam informações ao e-SFINGE-Obras pelas suas disponibilizações na Internet.

O Tribunal de Contas inova buscando acima de tudo possibilitar maior transparência às suas ações e aos investimentos públicos em obras, formando um banco de dados confiável que, pela sua publicação na Internet, permitirá o controle social dessas obras, além de formar um sistema de referência de preços homogêneo em seus itens de serviços para todas as obras no Estado, cumprindo assim seu papel constitucional e legal.

Equipe Técnica: Angelo Luiz Buratto - Diretor da DCO / TCE-SC  
Pedro Jorge Rocha de Oliveira - Coord. Técnico da DCO / TCE-SC  
Tatiana Custódio - Analista de Sistemas DIN/TCE-SC  
Wallace da Silva Pereira - Analista de Sistemas DIN / TCE-SC

Contato e-obra@tce.sc.gov.br.

DCO - (48) 221-3808 e (48) 221-3727

DIN (48) 221-3817



Rua Barão do Triunfo, 173 - P. Alegre, RS  
Fone/Fax: (51) 3326.1824 / 3343.7192 / 3345.3648  
E-mail: eficiencia@brturbo.com

## Cronograma

Data	Região - Cidade	Associações
22 de Fevereiro de 2005	MEIO OESTE CATARINENSE Videira	AMARP AMPLASC
23 de Fevereiro de 2005	PLANALTO SERRANO Lages	AMURES
24 de Fevereiro de 2005	ALTO VALE Rio do Sul	AMAVI
01 de Março de 2005	SUL Araranguá	AMREC AMESC
02 de Março de 2005	SUL Tubarão	AMUREL
03 de Março de 2005	GRANDE FLORIANÓPOLIS Florianópolis	GRANFPOLIS
08 de Março de 2005	NORTE Mafra	AMPLA AMURC
09 de Março de 2005	NORDESTE Joinville	AMVALI AMUNESC
10 de Março de 2005	VALE DO ITAJAÍ Blumenau	AMMVI AMFRI
29 de Março de 2005	EXTREMO OESTE São Miguel do Oeste	AMEOSC AMERIOS AMNOROESTE
30 de Março de 2005	OESTE Chapecó	AMAI AMOSC
31 de Março de 2005	ALTO URUGUAI CATARINENSE Itá	AMMOC AMAUC

#### **CONSELHEIROS**

*Luiz Suzin Marini  
(Presidente)*

*José Carlos Pacheco  
(Vice-Presidente)*

*Wilson Wan-Dall  
(Corregedor Geral)*

*Luiz Roberto Herbst  
(Supervisor do Instituto de Contas)*

*Moacir Bertoli  
Salomão Ríbas Junior  
Otávio Gilson dos Santos*

#### **AUDITORES**

*Altair Debona Castelan  
(Coordenador do Corpo de Auditores)*

*Clóvis Mattos Balsini  
Thereza Marques*

#### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE**

*Márcio Rosa  
(Procurador Geral)*

*Cesar F. Fontes  
(Procurador Geral Adjunto)*



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA