

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INÍCIO DE MANDATO

ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS



2008



CONSELHEIROS

José Carlos Pacheco — Presidente
Wilson Wan-Dall — Vice-Presidente
Luiz Roberto Herbst — Corregedor Geral
Moacir Bertoli
Salomão Ribas Junior
Otávio Gilson dos Santos
César Filomeno Fontes

AUDITORES

Sabrina Nunes Iocken — Coordenadora do Corpo de Auditores
Gerson dos Santos Sicca
Cleber Muniz Gavi
Adircélio de Moraes Ferreira Junior

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

PROCURADORES

Mauro André F. Pedrozo — Procurador Geral
Márcio Rosa — Procurador Geral Adjunto
Cibelly Farias
Diogo Ringenberg

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INÍCIO DE MANDATO

ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS

2008

SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO GERAL	Elóia Rosa da Silva
REDAÇÃO FINAL	Elóia Rosa da Silva Neimar Paludo
EDIÇÃO	Assessoria de Comunicação Social (ACOM)
REVISÃO GRAMATICAL	Márcia Regina Barreto Moraes
APOIO	Alessandra Carvalho Pescador Isabela Ribas César Portella Lúcia Helena Prujá Magda Audrey Pamplona
COLABORADORES	Alysson Mattje Ana Paula Machado da Costa Clauton Silva Ruperti Eduardo Correa Tavares Eliane Guettky Geraldo José Gomes Guilherme da Costa Sperry Hamilton Hobus Hoemke Jozélia dos Santos Luiz Carlos Wisintainer Marcelo Brognoli da Costa Otto Cesar Ferreira Simões Paulo César Salum Pedro Jorge Rocha de Oliveira Reinaldo Gomes Ferreira Sônia Endler
PLANEJAMENTO GRÁFICO	Ayrton Cruz
IMPRESSÃO	Copiar
TIRAGEM	3.000 exemplares

PEDIDOS DESTA PUBLICAÇÃO PARA:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Rua Bulcão Vianna, 90 — CEP 88010-970 — Florianópolis — SC

Email: acom@tce.sc.gov.br

4	APRESENTAÇÃO
6	MENSAGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO
11	1. CONHECENDO O TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
21	2. PROVIDÊNCIAS QUE DEVEM SER ADOTADAS NO INÍCIO DO MANDATO
29	3. FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO
37	4. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO (PPA, LDO E LOA)
43	5. PRESTAÇÃO DE CONTAS
53	6. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS
89	7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS
97	8. GESTÃO DE PESSOAL
113	9. REGIME PREVIDENCIÁRIO
121	10. APLICAÇÃO VINCULADA DE RECURSOS
131	11. INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS E ECONÔMICOS
137	12. RENÚNCIA DE RECEITAS
140	REFERÊNCIAS — NORMAS LEGAIS



APRESENTAÇÃO

O novo milênio, diante das intensas transformações, nos campos econômico, social e político, está marcado por um novo estágio da evolução humana — a chamada era do conhecimento.

Embora sejam as informações a base do conhecimento, parece impossível haver capacidade para apreender, a cada momento, tudo que é disponibilizado pelos diversos meios de comunicação e pelos órgãos oficiais. Assim, diante de maior quantidade de informação, as organizações se tornam mais complexas. E a Administração Pública não foge a essa regra, estando obrigada a se conectar com a realidade contemporânea. Por isso, é importante que as informações estejam à disposição de todos os gestores públicos, pois, de posse delas — principalmente das que lhes são essenciais — estes tornarão mais útil o conhecimento que dispõem para administrar.

Por outro lado, a sociedade exige, cada vez mais, transparência da gestão pública. Na essência, significa disponibilizar informações, claras e objetivas, sobre as ações administrativas, o que permite o acompanhamento direto da gestão pelo cidadão — o chamado controle social.

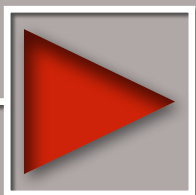
Não se pode esperar que, ao iniciar suas atividades na Administração Pública, os dirigentes municipais eleitos tenham completo domínio dos diversos aspectos técnicos, legais e operacionais do serviço público.

O início do mandato é um período crítico. O novo gestor se depara com a real complexidade da Administração Pública e suas limitações, precisando desvendar a máquina pública para colocar em prática os planos de governo. Nesse momento, é indispensável contar com informações seguras para agir da forma correta.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina entende que sua missão institucional também contempla a orientação aos gestores públicos. A disponibilização de informações relevantes contribui para que a tarefa de administrar os recursos públicos não resulte, por falta de conhecimento, em falhas e irregularidades que comprometam a gestão e, por consequência, o interesse público e a satisfação das demandas sociais.

Temos a certeza de que a orientação é o caminho mais curto para o aperfeiçoamento da gestão pública. É com esse objetivo que o Tribunal de Contas edita a cartilha “Início de mandato: orientação aos gestores municipais”. A publicação, que também traz mensagem do Ministério Público do Estado, aborda diversos aspectos fundamentais para os gestores que iniciam seus mandatos e para os demais agentes públicos.

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS PACHECO
PRESIDENTE DO TCE/SC



MENSAGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, presente nas 110 Comarcas do Estado, tem por fim, conforme o art. 127 da Constituição Federal, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Através do trabalho de seus promotores e procuradores de Justiça, compete ainda a essa Instituição resguardar o patrimônio público, promovendo, desse modo, ações civis e penais públicas, e outras medidas judiciais ou administrativas que visem à preservação da moralidade administrativa.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Máxima confere ao Ministério Público uma série de funções relevantes que se vinculam, como já foi aqui destacado, aos mais nobres interesses da sociedade brasileira.

É oportuno ressaltar que, nas comarcas, cabe aos promotores de Justiça defender a probidade administrativa. Grifa-se a palavra probidade — antônimo de improbidade —, cujo sentido relaciona-se à moral, à honestidade e aos bons costumes.

Assim, encontra-se assegurado, no texto constitucional, o combate aos desvios de conduta na Administração Pública, que consta do art. 37, XXI, § 4º:

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.

Por sua vez, a Lei de Improbidade Administrativa — Lei Federal nº 8.429/92 — enumera três tipos genéricos de condutas:

- ▶ os atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º);
- ▶ os atos de improbidade que importem em prejuízo ao erário (art. 10);
- ▶ os atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Portanto, o que se espera de todo administrador público é o respeito aos mais corriqueiros princípios da Administração Pública, sobretudo os da legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, publicidade e eficiência, objetivando sempre ao fim maior, que é o bem comum.

CRIMES COMETIDOS POR PREFEITOS MUNICIPAIS

São várias as funções institucionais do Ministério Público, entre elas, a Constituição da República Federativa do Brasil, prevê no art. 129, a promoção, privativamente, da ação penal pública.

É por essa razão que o promotor de Justiça, em cada comarca, é responsável pelo oferecimento de denúncia — deflagração formal da ação penal pública — em caso da ocorrência de crimes, com exceção daqueles que sejam de ação penal privada.

Porém, há determinadas pessoas que gozam de prerrogativa de foro por exercer certos cargos na estrutura de Administração Pública no Brasil. É o que ocorre, nos municípios, com o prefeito que, segundo o art. 29, X, da Constituição da República, terá o julgamento perante o Tribunal de Justiça.

A prerrogativa vale apenas na esfera criminal, mantendo-se intacta a órbita cível, motivo pelo qual, o processamento e o julgamento das ações civis públicas de responsabilidade por ato de improbidade administrativa é de competência do juízo de primeiro grau, cuja propositura da ação compete ao promotor de Justiça da comarca.

Portanto, no caso de deflagração de ação penal, por exemplo, dos crimes contra a Administração Pública, sendo autor o prefeito, este somente será processado e julgado perante o Tribunal de Justiça. Segundo o art. 93, I, da Lei Complementar Estadual nº 197/00, é atribuição processual do Procurador-Geral de Justiça — que é o chefe do Ministério Público Estadual — propor ação nos casos de infrações penais comuns e de crimes de responsabilidade, nas hipóteses originárias do Tribunal de Justiça.

NEPOTISMO

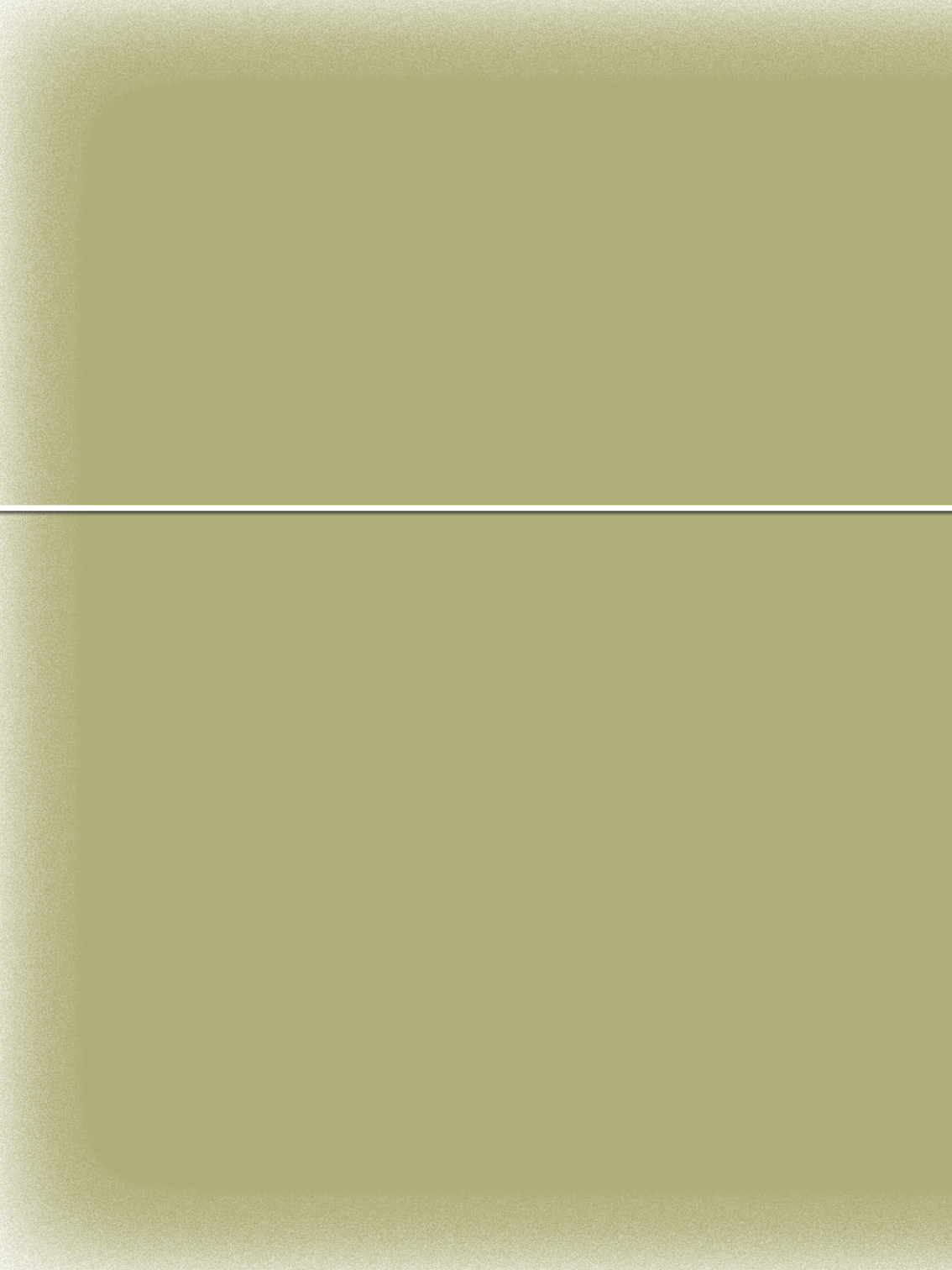
O Ministério Público desenvolve programa com o objetivo de combater o nepotismo no serviço público.

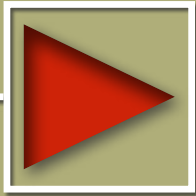
Desde o desencadeamento das ações visando extirpar da Administração Pública a contratação, para cargos em comissão ou funções de confiança, de parentes das autoridades e demais agentes que ocupem chefias e diretorias, obteve-se grande avanço, solucionando problemas na maioria dos municípios de Santa Catarina.

Tal combate foi reforçado com a edição, pelo Supremo Tribunal Federal, da Súmula Vinculante nº 13, a qual dispôs:

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

A referida Súmula possui caráter coercivo, abrangendo toda a Administração Pública, e seu descumprimento poderá caracterizar improbidade administrativa, com as graves sanções decorrentes.





1. CONHECENDO O TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

1.1. O TRIBUNAL

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), órgão autônomo de origem constitucional, integrante da estrutura organizacional do Estado — sem qualquer subordinação aos Poderes —, exerce controle externo dos órgãos e entidades do Estado e dos municípios, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

1.2. COMPOSIÇÃO DO PLENO

O Tribunal Pleno é composto de sete conselheiros, quatro escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia, sendo dois alternadamente indicados pelo Tribunal dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Além dos conselheiros, o Tribunal conta com a participação de cinco auditores, nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos, além de atuarem como relatores de processos, podem ser convocados para substituir os conselheiros por ocasião de férias, licenças e outros afastamentos legais.

Também atua, no TCE/SC, o Ministério Público especializado, dotado de autonomia e independência funcional, com a finalidade principal de promover a defesa da ordem jurídica.

O Tribunal de Contas mantém, em sua estrutura organizacional, órgãos auxiliares que são responsáveis pelo apoio técnico e administrativo, indispensáveis ao exercício das atribuições constitucionais de controle externo.

1.3. FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL PLENO

Reúne-se, ordinariamente, as segundas e quartas-feiras, de 1º de fevereiro a 31 de dezembro, e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário.

Embora a Lei Orgânica do Tribunal de Contas tenha previsão para funcionamento de câmaras, estas não foram implantadas. Por isso, todas as deliberações colegiadas são tomadas pelo Pleno.

1.4. ATRIBUIÇÕES

As atribuições do Tribunal de Contas estão previstas nos arts. 58, 59 e 60, combinados com o art. 113, § 1º, da Constituição do Estado. Destacasse, entre elas, a emissão de parecer prévio e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos do Estado e dos municípios. O Tribunal ainda avalia as contas de qualquer agente que provocar a perda ou extravio de bens e recursos públicos ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

1.5. CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal estabelece que a fiscalização do município seja exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal. Portanto, o controle externo deve ser feito pela câmara municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

1.6. APRECIÇÃO DE CONTAS E JULGAMENTO DE CONTAS

Quanto à prestação de contas, a competência do Tribunal engloba dois aspectos distintos: a apreciação de contas e o julgamento de contas.

A apreciação de contas se refere às contas anuais de gestão prestadas pelo prefeito (art. 113, § 1º c/c arts. 58 a 62, da CE), sobre as quais o Tribunal emite parecer prévio.

O julgamento de contas é da competência própria do Tribunal de Contas, podendo julgá-las regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Quando julgadas irregulares as contas, o Tribunal pode imputar débito — valor a ser ressarcido ao erário — e aplicar multas ao responsável.

1.7. SISTEMAS INFORMATIZADOS DE INTERAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS

1.7.1. DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO

O Diário Oficial Eletrônico (DOTC-e) é o veículo oficial de publicação e divulgação dos atos processuais e administrativos do Tribunal de Contas do Estado, conforme instituído na Lei Complementar nº 393/07 e na Resolução nº TC-18/07.

Desde 5 de maio de 2008, atos processuais e administrativos do TCE/SC são publicados exclusivamente no Diário Oficial Eletrônico (Internet). O acesso pode ser feito através do portal www.tce.sc.gov.br. As edições são publicadas de segunda a sexta-feira, a partir das 8 horas, exceto nos dias em que não haja expediente na Instituição.

Não existe publicação impressa em separado ou no Diário Oficial do Estado. Assim, as autoridades e servidores municipais devem acompanhar o Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC, que traz o índice dos atos publicados para cada município.

1.7.2. CERTIDÃO PARA FINS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

A certidão exigida pelo inciso IV do art. 21 da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, sobre o cumprimento de normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), serve para instruir pedidos de autorização de operações de crédito (empréstimos/financiamentos) e deve ser requerida exclusivamente através do portal do Tribunal na Internet.

O requerimento será feito pelo órgão central de Controle Interno, que será também o responsável pelo recebimento e extração da certidão emitida pelo TCE/SC por meio eletrônico.

1.7.3. ALERTAS PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelece que o Tribunal de Contas deva alertar os Poderes e Órgãos, após exame dos relatórios exigidos, sobre despesas com pessoal, endividamento e operações de crédito que estiverem perto dos limites legais, bem como receitas arrecadadas que não comportarem o cumprimento dos resultados primário ou nominal.

Nas hipóteses determinadas pela Lei, as advertências são emitidas a cada bimestre, por meio do sistema e-Sfinge. O órgão central do Controle Interno receberá os documentos e dará conhecimento ao titular do Poder, devendo este adotar as medidas saneadoras.

1.7.4. BOLETIM DA COG

Informativo eletrônico do Tribunal de Contas sobre decisões em processos de consultas, enviado periodicamente, por e-mail, às pessoas cadastradas no site do Tribunal (www.tce.sc.gov.br), através do link Serviços/Boletim Eletrônico da Consultoria Geral.

1.7.5. SISTEMA E-SFINGE

O e-Sfinge é um sistema informatizado, desenvolvido pelo Tribunal de Contas, no qual todas as unidades da Administração Pública municipal devem informar os dados e as informações requeridas, compreendendo:

- ▶ instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);
- ▶ registros contábeis;
- ▶ atos de pessoal;
- ▶ licitações e contratos;
- ▶ obras públicas;
- ▶ outros atos jurídicos.

É o principal sistema de interação com as unidades gestoras e um dos principais meios de fiscalização do TCE/SC.

Esses dados e informações exigidas pelo sistema devem ser processados e remetidos bimestralmente ao Tribunal pelo órgão central do Controle Interno. O atraso na remessa ou a falta de dados e de informações pode resultar em sanções previstas nas normas legais e regulamentares do Tribunal de Contas — Lei Orgânica (art. 70, VII) e Regimento Interno (art. 109, VIII).

1.7.5.1. E-SFINGE-OBRAS

O e-Sfinge-Obras é um módulo do Sistema e-Sfinge, destinado ao cadastramento e acompanhamento de obras e/ou serviços de engenharia, executados pelas unidades gestoras municipais, em conformidade com a Instrução Normativa nº TC-01/03, alterada pelas Instruções Normativas n. TC-01/04 e 04/04. É acessado através do site do Tribunal de Contas na Internet, no link e-Sfinge.

O órgão central do Controle Interno do município possui senha para acesso ao sistema, o que possibilita consultas e cadastramento de obras e serviços de engenharia.

O não cumprimento das normas por parte das prefeituras pode ensejar a aplicação de multa prevista no art. 70, VII, da Lei Complementar nº 202/00.

▶ O QUE DEVE SER CADASTRADO

É obrigatório o cadastramento de toda licitação de obras ou serviços de engenharia, independentemente do valor. No caso de contratações por meio de dispensas e inexigibilidades, aquelas com valor a partir de R\$ 15.000,00.

▶ UNIDADES GESTORAS QUE DEVEM CADASTRAR

Todas as unidades gestoras do município estão obrigadas a cadastrar no sistema e-Sfinge-Obras os dados de licitações, contratos e obras em andamento, ou emitir o Recibo de Isenção, conforme previsto no sistema.

▶ PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DOS DADOS

Todos os dados relacionados a obras e/ou serviços de engenharia devem ser encaminhados, mensalmente, via Internet, até o dia 5 (cinco) do mês seguinte.

▶ ALGUNS REQUISITOS PARA CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A realização de licitação e contratação de obras e de serviços de engenharia depende da observância de diversos requisitos. Destacam-se entre eles:

- ▶ Elaboração prévia do projeto básico — antes de ser realizado o processo licitatório —, conforme os arts. 6º, IX, e 7º, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).
- ▶ Elaboração de orçamento detalhado em planilhas — a partir de pesquisa feita por profissional competente — que considere novas tecnologias, materiais e métodos construtivos, e observe os preços praticados no mercado.
- ▶ Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional responsável pelo projeto.
- ▶ Obtenção de licenças prévias dos órgãos de fiscalização ambiental.
- ▶ Aprovação dos projetos nos órgãos competentes — Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária, concessionárias e prefeitura.
- ▶ Inclusão, nos editais, de critério de aceitabilidade dos preços, com fixação de preços máximos unitários (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93). Evita-se, assim, a prática do “jogo de preços” ou do “jogo de planilhas”, em que são cotados preços elevados para os itens unitários que, provavelmente, terão incididos acréscimos quantitativos ou preços mais baixos quando houver perspectiva de redução de quantidades. Nesse caso, o resultado é que a proposta, inicialmente mais vantajosa (menor valor global), poderá atingir valor superior ao das demais empresas que participaram do certame.
- ▶ Previsão da obra no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e de créditos, na Lei Orçamentária Anual.

Além disso, na fase de execução do contrato, é obrigatória a existência de responsável técnico (engenheiro e/ou arquiteto), formalmente designado, que representará a administração municipal no acompanhamento e na fiscalização da obra (art. 67 da Lei nº 8.666/93). O responsável técnico preencherá a ART de fiscalização, com detalhes do que está sendo executado na obra/serviço. Será responsável pela efetivação das medições e acompanhamento da execução em consonância com o contrato — o que o torna passível de responsabilização por eventuais irregularidades —, conferindo a qualidade dos serviços e dos materiais empregados. Seu parecer é obrigatório em solicitações de aditivo de prazo ou de valor, ou em casos de eventuais paralisações. Também realiza registros e visa o diário de obras, bem como os recebimentos provisórios e o definitivo das obras.

1.8. INSTRUMENTOS DE CONSULTAS AO TRIBUNAL DE CONTAS

O site do Tribunal de Contas na Internet permite consultas sobre diversos assuntos de interesse dos municípios e das respectivas autoridades, como:

- ▶ O diário oficial eletrônico.
- ▶ O acompanhamento de processos — possível também através do sistema “Processo On-Line”, que permite ao interessado receber automaticamente os eventos na tramitação.
- ▶ As pautas das sessões.
- ▶ As decisões relativas a processos de controle externo.
- ▶ As obras públicas executadas e em execução.
- ▶ As normas e os regulamentos do Tribunal de Contas.
- ▶ As decisões em consultas (prejulgados) — entendimento e orientação sobre matérias de competência do Tribunal de Contas.

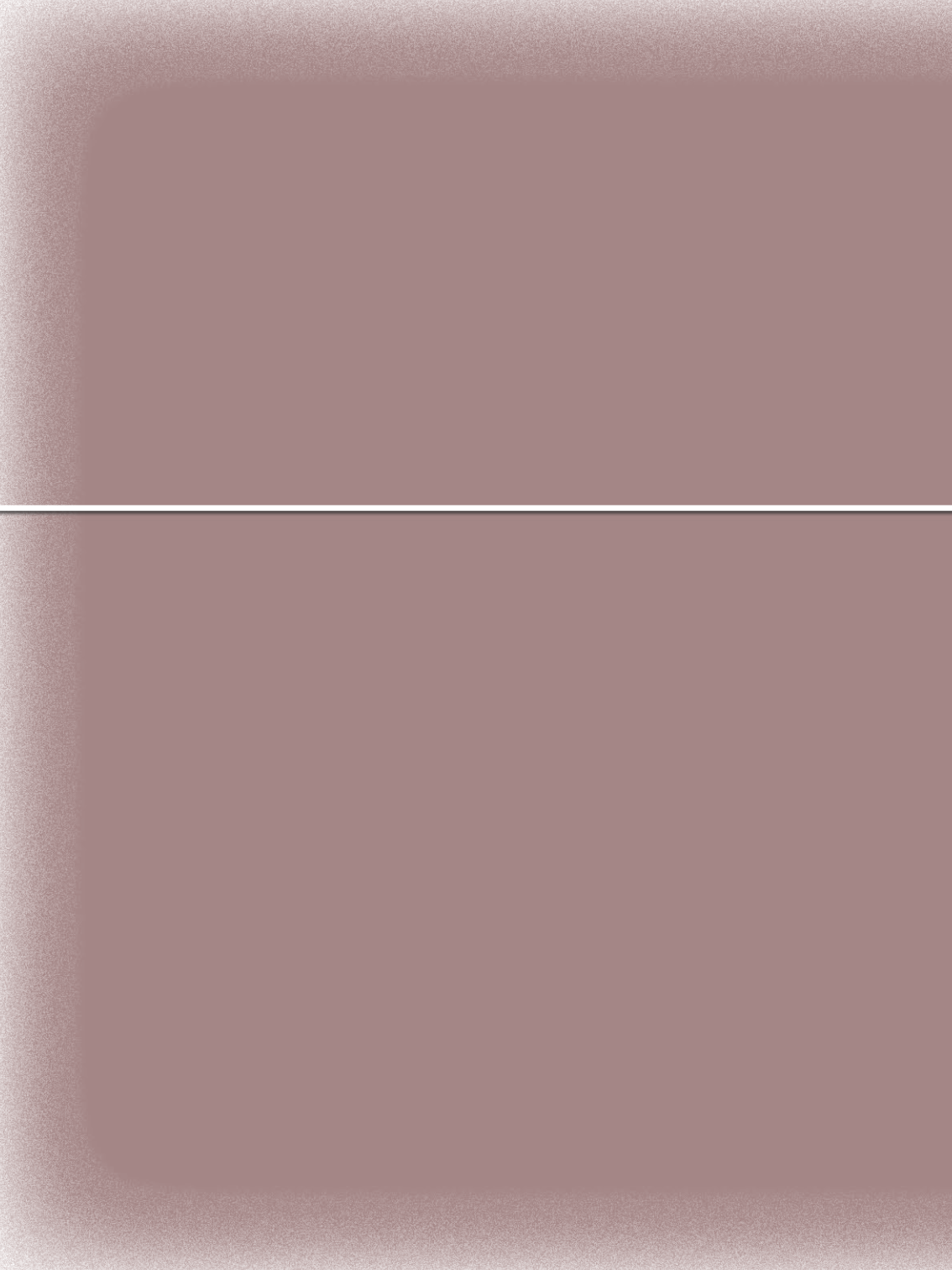
1.9. ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES COM QUEM O TRIBUNAL MANTÉM PARCERIA

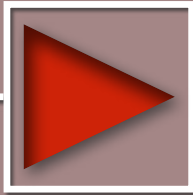
1.9.1. TERMOS DE COOPERAÇÃO E CONVÊNIOS

Com o objetivo de ampliar a integração entre os órgãos públicos e de fortalecer as ações de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado de

Santa Catarina mantém diversos convênios e parcerias. Foram firmados termos de cooperação/convênio com os seguintes órgãos e instituições:

- ▶ Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina;
- ▶ Ministério Público do Estado de Santa Catarina;
- ▶ Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina;
- ▶ Tribunal de Contas da União;
- ▶ Controladoria Geral da União;
- ▶ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- ▶ Instituto Nacional do Seguro Social;
- ▶ Junta Comercial do Estado de Santa Catarina;
- ▶ Receita Federal do Brasil.





2. PROVIDÊNCIAS QUE DEVEM SER ADOTADAS NO INÍCIO DO MANDATO

Ao iniciar o seu mandato, o prefeito deve proceder, juntamente com os auxiliares diretos, a um exame geral da situação financeira, orçamentária, patrimonial e fiscal do município. Para tanto, pode se socorrer do parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas sobre as contas do seu antecessor.

Deve, ainda, examinar os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) para conhecimento da receita prevista e das despesas fixadas, relativas ao exercício do primeiro ano de seu mandato, visando a execução do orçamento pautado nos princípios da boa administração: moralidade, legitimidade, economicidade e eficiência.

Nos itens seguintes desta cartilha estão indicadas algumas providências a serem adotadas pelos prefeitos e presidentes de câmaras, as quais podem os eximir de eventuais responsabilidades perante o Tribunal de Contas, em face de atos da sua gestão ou da anterior.

2.1. ENCAMINHAR AO TRIBUNAL A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ÚLTIMO EXERCÍCIO DO MANDATO DE SEU ANTECESSOR

O dever de prestar contas é atribuído a qualquer pessoa física ou jurídica (de direito público ou privado) que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos; ou que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome do poder público.

No final de cada ano, o gestor público deverá prestar contas de sua administração ao Tribunal de Contas. O prefeito que cumpre integralmente o seu mandato apresenta as contas:

- ▶ no seu primeiro ano de mandato, referentes ao antecessor;
- ▶ nos três próximos anos, referentes à própria gestão.

A prestação de contas do último exercício de seu mandato será encaminhada ao Tribunal pelo sucessor.

Ao assumir o mandato, o prefeito tem, portanto, o dever de encaminhar a prestação de contas do exercício recém-encerrado, correspondente ao último ano de mandato do antecessor. O prazo para encaminhamento pela via documental encerra-se no dia 28 (vinte e oito) de fevereiro, conforme o disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 202/00. Os dados também podem ser encaminhados por meio informatizado, utilizando o Sistema e-Sfinge, nos prazos fixados na Instrução Normativa nº TC-04/04.

2.1.1. RESPONDER EVENTUAIS DILIGÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A continuidade do serviço público é princípio inerente à Administração Pública. Portanto, compete ao novo prefeito responder eventuais diligências requeridas pelo TCE/SC durante o mandato de seu antecessor, quando este não o tiver feito.

As diligências consistem em pedidos de informações, de esclarecimentos ou de documentos indispensáveis à instrução de processo pelo Tribunal. Não se deve confundi-las com procedimentos afetos ao direito de defesa do antecessor, uma vez que as respostas às diligências devem ser encaminhadas pelo novo prefeito ou presidente de câmara, conforme o caso.

2.1.2. CUMPRIR EVENTUAIS DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL, FEITAS NO CURSO DO MANDATO DE SEU ANTECESSOR, NOS PRAZOS FIXADOS

As determinações são manifestações impositivas do Tribunal de Contas para que sejam adotadas, pela autoridade administrativa, as providências especificadas na decisão. A autoridade administrativa fica obrigada a cumpri-las, sob pena de sanção e julgamento irregular de contas, em caso de reincidência (art. 21, § 1º, do Regimento Interno).

O atual gestor deve observar as determinações do Tribunal em processos de sua competência, ainda que as decisões tenham sido prolatadas na

vigência do mandato do antecessor e a este dirigidas. As determinações são vinculantes, ou seja, também obrigam o sucessor.

Na impossibilidade de proceder às correções pela via administrativa, em especial para os casos de dano ao erário, o gestor em exercício deverá adotar as medidas legais visando o resguardo do patrimônio público, mediante a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de coresponsabilidade.

2.2. FORNECER INFORMAÇÕES /DOCUMENTOS PARA O EX-GESTOR, QUANDO REQUISITADAS

Deve o sucessor fornecer ao ex-gestor informações e cópias de documentos por este solicitados, mediante requerimento formal, a fim de subsidiar defesa perante esta Corte de Contas ou outros órgãos administrativo-judiciais.

2.3. REVISÃO DE ATOS E CONTRATOS DO ANTECESSOR

Os atos administrativos e contratos se revestem da presunção de legitimidade (fim público, nos termos da lei) e de legalidade (conforme a Lei). Por isso, o prefeito recém-empossado pode considerar legítimos e legais os atos jurídicos já realizados pelo antecessor.

Em obediência ao princípio da continuidade do serviço público, é dever da autoridade administrativa dar seqüência à execução dos atos e dos contratos firmados no mandato anterior, sem a necessidade de promover análise detalhada de cada um deles. Contudo, ao detectar irregularidades praticadas nas gestões precedentes, terá de adotar providências visando saná-las.

2.4. DAR EFETIVIDADE AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO

Ao assumir suas funções em 2009, o novo prefeito tem obrigação de verificar se o município implantou o Sistema de Controle Interno e se o órgão

central está cumprindo as finalidades constitucionais previstas e atuando conforme orientações do Tribunal.

A instituição do Sistema de Controle Interno constitui exigência mencionada na Constituição Federal (art. 74), repisada na Constituição do Estado de Santa Catarina (art. 113, II), assim como na Lei Complementar nº 202/00 (arts. 60 a 64).

O prefeito, responsável direto pelo êxito do trabalho do controle interno, deve estar consciente da responsabilidade e da importância dessa atividade para a sociedade, para o Tribunal de Contas e, principalmente, para tranquilidade e garantia de sua própria administração. Afinal, contar com a confiança de um controle interno competente, que atue preventivamente em todos os setores do município, é indubitavelmente o principal instrumento que o chefe do Poder Executivo possui para executar corretamente todas as metas planejadas. Portanto, o controle interno deve ser encarado como um aliado do prefeito.

Por isso, o órgão do controle interno deve ser visto como um aliado do administrador público e da boa gestão pública municipal.

2.5. CONTRATAÇÃO DE AUDITORIA INDEPENDENTE

A terceirização da atividade de controle interno é vedada. Contudo, em caráter excepcional, é possível a contratação de serviços de auditoria independente pelo gestor municipal. O objetivo é dar reforço à atividade no que se refere a verificações e levantamentos quando constatadas irregularidades ocorridas na administração anterior.

2.5.1. O QUE FAZER COM OS RESULTADOS DA AUDITORIA

Caso identificadas as irregularidades, os fatos que lhe são pertinentes exigem da autoridade responsável pela contratação da auditoria independente a adoção de providências administrativas visando às devidas correções, bem como ressarcimento ao erário.

Ante o apontamento de irregularidades feito pela auditoria, a autoridade competente fica obrigada a adotar as providências da sua alçada. Deficiências administrativas e de controle devem ser objeto das ações de correção. Os danos ao erário requerem providências para obter o ressarcimento, inclusive, se for o caso, a instauração de Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 10 da Lei Complementar nº 202/00 e do art. 4º da Decisão Normativa nº TC-02/06.

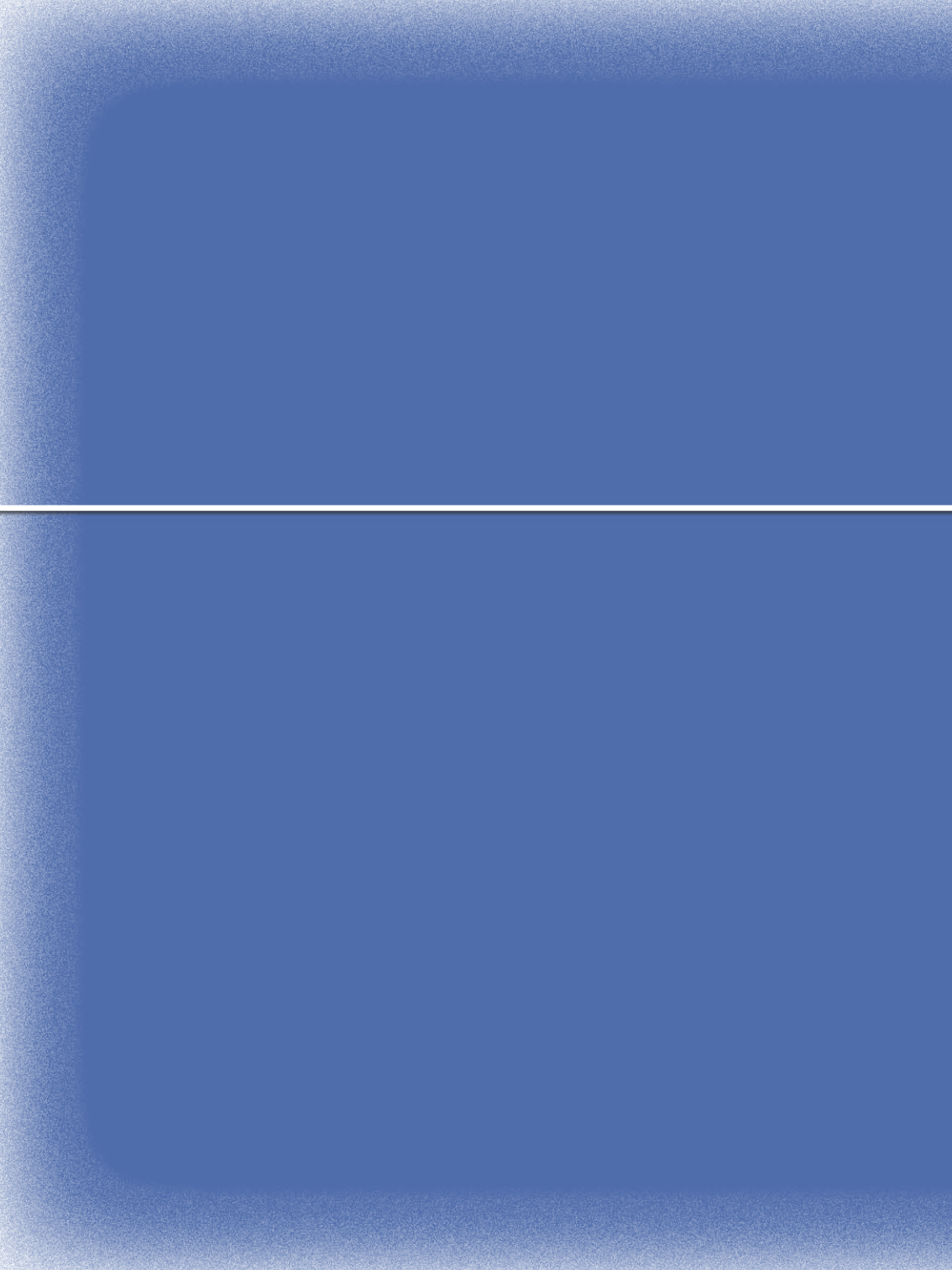
O simples envio de relatórios ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público, sem a comprovação das medidas adotadas, pode caracterizar omissão e as conseqüências legais dela decorrentes.

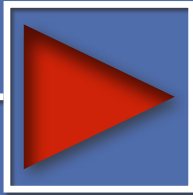
2.5.2. RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATANTE

A passividade da autoridade administrativa competente frente aos fatos, revelados em relatório de auditoria externa por ela contratada, que evidenciem a ocorrência de práticas danosas ao erário, afasta o caráter e o interesse público da despesa, cuja responsabilidade poderá ser lançada ao ordenador (art. 2º da Decisão Normativa nº TC-02/06).

2.6. ENCAMINHAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL AO TRIBUNAL

Quando os achados da auditoria independente implicar na instauração do processo de Tomada de Contas Especial, somente após a sua conclusão, ou seja, após a quantificação do dano causado ao erário e a identificação dos responsáveis mediante o oferecimento do contraditório e assegurada a ampla defesa na esfera administrativa, é que deve ser encaminhada a Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas.





3. FUNCIONAMENTO DO CONTROLE INTERNO

Instituir sistema de controle interno no âmbito do município constitui exigência da Constituição Federal de 1988, repisada na Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, bem como na Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do TCE/SC). Nessa esfera de governo, diferente das demais, o Sistema de Controle Interno é único, abrangendo os Poderes Legislativo e Executivo. O último é responsável pela coordenação e desempenho do referido sistema (art. 31 da CF).

3.1. FINALIDADE E IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO

A finalidade do controle interno está contemplada no art. 74 da Constituição Federal e no art. 62 da Constituição do Estado.

Como missão primordial, esse controle faz com que o administrador aja de acordo com os princípios da boa administração a fim de atender aos interesses da coletividade.

3.2. ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

Apesar da amplitude de atuação do controle interno, menções a esse respeito figuram em poucos dispositivos constitucionais e legais. Destacam-se, entre outros: o art. 31 da Constituição Federal; os arts. 62, § 1º e 113, II, da Constituição Estadual, e os arts. 60 a 64 da Lei Complementar nº 202/00 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

A Instrução Normativa nº TC-06/08 (art. 1º), alterada pela TC-03/07, que dispõe sobre os processos de Tomada de Contas Especial, apresenta as seguintes definições:

- ▶ **Sistema de controle interno.** Conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública estadual ou municipal com atuação articulada, visando o controle interno da gestão administrativa.
- ▶ **Órgão central de controle interno.** Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou

municipal, incumbida da coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do controle das atividades relacionadas ao controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

- ▶ **Órgão de controle interno.** Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos e da execução das atividades de controle no âmbito do respectivo órgão ou entidade, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

Na Administração Pública em geral, a execução das tarefas afetas às atividades de cada setor — nos limites da lei e dos princípios da boa administração — consiste, por si só, em uma forma de atuação do controle interno. O planejamento e execução de ações de controle interno são coordenados por dois grupos:

- ▶ Diversos setores da unidade administrativa, cujos responsáveis são titulares (ocupantes efetivos de cargo público), como ocorrem no setor de contabilidade, onde o contador responde pelo controle interno de sua área e no setor de pessoal, cujo chefe responde pela lisura dos atos de sua competência.
- ▶ Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, atuante na coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do monitoramento das atividades relacionadas ao próprio controle, bem como no apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

Os responsáveis pelo controle interno de cada setor devem manter controles específicos, através da utilização de rotinas definidas com o controlador interno do município. Essas rotinas permitem o acompanhamento de todos os procedimentos que estão sendo realizados, sempre buscando a prevenção contra o erro. É o controlador interno que, juntamente com cada setor, define formalmente quais as rotinas a serem utilizadas em cada área.

Necessário se faz conscientizar todos os servidores públicos municipais de que as ações do controlador interno serão benéficas para a sociedade, imprescindíveis para a segurança do chefe do Poder Executivo e dos próprios servidores, bem como para a eficiência da gestão.

Cabe ressaltar que o resultado do trabalho do controle interno é a prevenção contra falhas que impeçam o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

3.3. ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Instrução Normativa nº TC-03/07, em texto modificado pela TC-06/08, contém orientação do Tribunal de Contas sobre a organização do Sistema de Controle Interno. A organização do sistema se subordinará à legislação específica do ente federado; este poderá estruturá-la em unidades administrativas desconcentradas, encarregadas das atividades de controle interno como órgãos setoriais ou seccionais.

3.4. REGIME DE TRABALHO DO CARGO DE CONTROLADOR: EFETIVO OU COMISSIONADO

A Administração Pública municipal, também responsável pelos resultados, tem autonomia para escolher a forma de provimento do cargo de controlador interno. Vale ressaltar as vantagens e as desvantagens dessa escolha, principalmente após a verificação “in loco”, feita pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sobre a atuação do órgão de controle interno.

As atribuições do Sistema de Controle Interno previstas na Constituição Federal constituem atividades permanentes do Município. Por isso, devem ser desempenhadas por servidores efetivos. Já a nomeação do responsável pelo Sistema em cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, não ofende, em princípio, o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal. Contudo, a adoção do regime comissionado, caso não haja consciência do administrador sobre a importância de um controle interno ativo e

permanente, pode implicar em risco de inoperância ou de omissão por parte do nomeado.

A forma mais adequada e produtiva, nos municípios, é o provimento de cargo público efetivo por garantir maior autonomia e independência funcional ao controlador, pois este não precisará se submeter a pressões que venham prejudicar sua atuação.

3.5. TERCEIRIZAÇÃO DA CONTROLADORIA

A terceirização da controladoria não encontra amparo legal, pois é uma atividade própria da Administração Pública. O titular possui não apenas a responsabilidade cível, mas também a administrativa, a qual é inerente àqueles que, mesmo não mais exercendo as atribuições de controladores, permanecem vinculados à municipalidade.

Sobre este procedimento, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, em resposta a consulta formulada por unidade gestora municipal, decidiu que os serviços de controle e auditoria interna competem, exclusivamente, ao quadro efetivo de funcionários do município.

Os controles internos constituem atividades permanentes dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, reiterados na Lei Complementar nº 101/00 (art. 59) e no Prejulgado nº 923 do TCE/SC.

3.6. APOIO DO CONTROLE INTERNO AO CONTROLE EXTERNO

Destaca-se, entre outras finalidades do controle interno (art. 74 da CF), o apoio ao controle externo em sua missão institucional. No cumprimento desse fim, o controle interno será aliado do controle externo na fiscalização do poder ou órgão integrante da Administração Pública. Observará, em especial, as recomendações apresentadas à autoridade administrativa, para as necessárias correções, quando constatadas irregularidades, e encaminhará comunicação

ao Tribunal de Contas quando a mesma autoridade se omitir na correção dos atos julgados ilegais e/ou ilegítimos.

A atuação do Sistema de Controle Interno não fica restrita à formalização de questionários e de relatórios consolidados, com base exclusivamente nas informações enviadas pelos responsáveis de cada setor.

Alguns municípios se utilizam de sistemas informatizados para verificar o desempenho dos diversos setores da administração municipal e concluir os relatórios do controlador interno, a serem entregues ao prefeito e enviados ao Tribunal de Contas de Santa Catarina. Apesar da imprescindibilidade da tecnologia de informação, como ferramenta de trabalho, para os diversos setores da Administração Pública, a simples consolidação de dados não é suficiente para atender as exigências constitucionais do Sistema de Controle Interno. De posse das informações encaminhadas pelos controles internos e cada setor, o controlador deverá analisá-las e concluir pela sua regularidade ou não, oferecendo, desse modo, subsídios para o controle externo atuar e contribuir para corrigir procedimentos, cujo resultado será comunicado ao chefe do Poder Executivo.

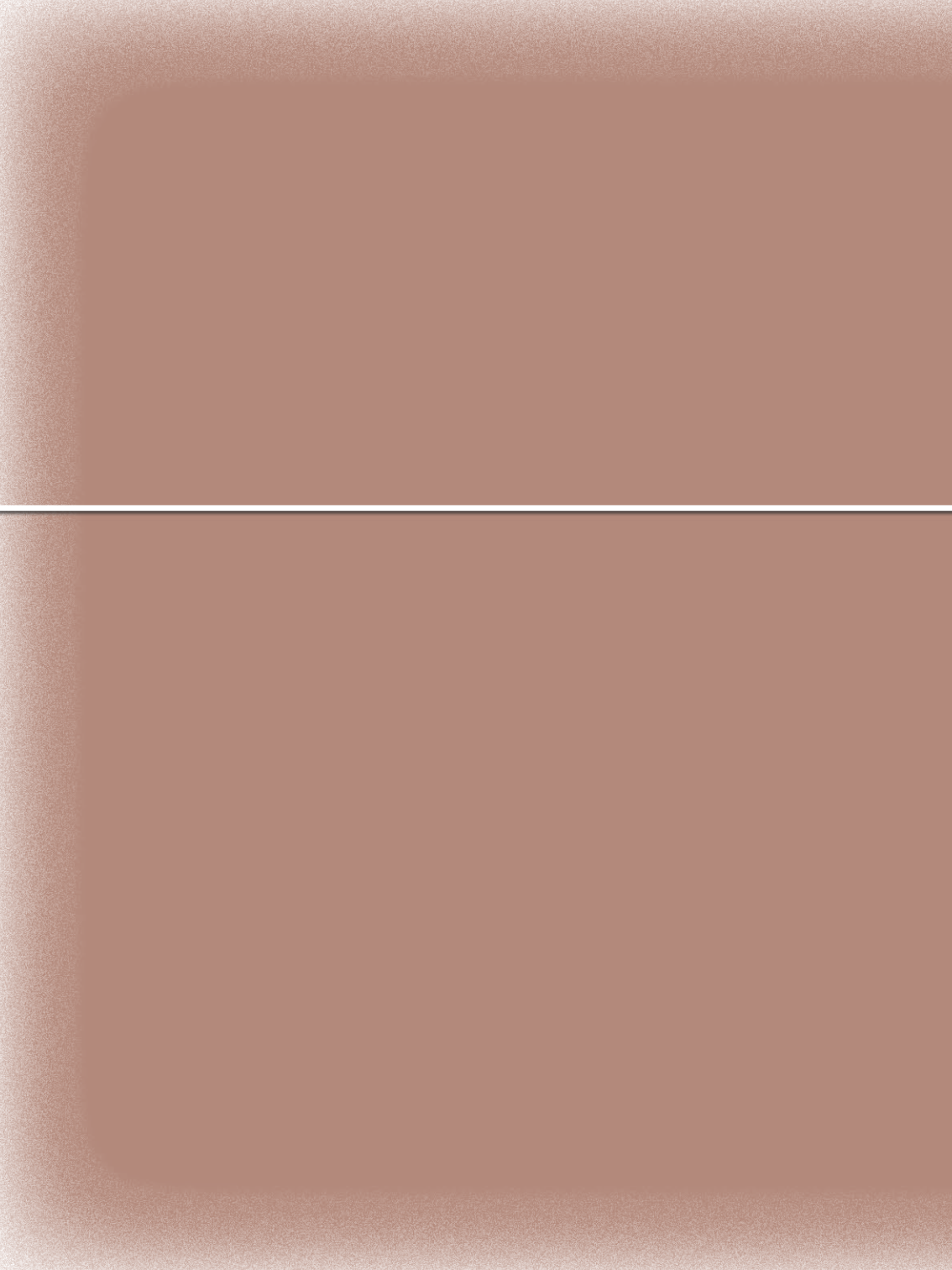
Imperativo que o Sistema de Controle Interno seja atuante e independente quando concluir sua verificação, e que envie ao Tribunal de Contas bimestralmente os relatórios com as informações necessárias, inclusive com os resultados de seu desempenho. Destacam-se, conforme a área, as seguintes informações:

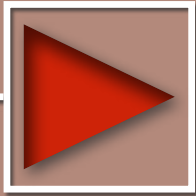
ÁREAS DE ATUAÇÃO	BASE LEGAL
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do Balanço Anual.	Lei nº 4.320/64, arts. 83, 85 e 101.
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos na educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT).
Observância dos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar nº 101/00, art. 20.
Encaminhamento bimestral de dados e informações por via informatizada ao Sistema e-Sfinge.	Resolução nº TC-11/04 e Instruções Normativas n. TC-04/04 e TC-01/05.
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar nº 101/00, art. 9º.
Audiências públicas para avaliar as metas do último quadrimestre e para a elaboração do planejamento — PPA, LDO e LOA.	Lei Complementar nº 101/00, art. 9º, § 4º.
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art. 74, I, e Constituição Estadual, art. 62, I.
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela Administração Pública do município.	Constituição Federal, art. 74, II e IV, e Constituição Estadual, art. 62, II.
Acompanhamento da realização de operações de crédito e conformação às normas e limites legais.	Constituição Estadual, art. 62, III, e Lei Complementar nº 101/00, arts. 32 a 40.

3.7. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Os responsáveis pelo Sistema de Controle Interno da unidade gestora municipal podem ser considerados solidários quando deixarem de comunicar ao Tribunal de Contas caso de omissão da autoridade administrativa em adotar providências corretivas, estando sujeitos, portanto, às mesmas penalizações aplicáveis ao administrador público omissor, por força do dispositivo constitucional (art. 74, § 1º).

O controle interno deve ser um aliado do controle externo na fiscalização dos Poderes e/ou de órgãos integrantes da Administração Pública, principalmente na comunicação de ocorrência de irregularidades e na apresentação de propostas à autoridade administrativa para que sejam feitas as devidas correções.





4. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO (PPA, LDO E LOA)

Por força do art. 165 da Constituição Federal, todo município tem a obrigação de elaborar três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.1. PLANEJAMENTO PLURIANUAL

O PPA é o instrumento de planejamento de longo prazo com duração de 4 anos. Começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro do gestor municipal, continuando até o final do primeiro exercício de seu sucessor. Como se vê a vigência do Plano Plurianual não coincide com o mandato do prefeito. O objetivo é evitar a descontinuidade dos programas governamentais.

Fixa diretrizes, objetivos e metas para a administração do município. Esses estão relacionados às despesas de capital (ex.: construção de escolas e hospitais), às despesas correntes, derivadas das anteriores (ex.: contratação de pessoal necessário ao funcionamento de escolas e hospitais), e, também, aos programas de duração continuada, que são despesas vinculadas a outras programas com vigência superior a um exercício financeiro.

4.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LDO é o instrumento de planejamento de curto prazo que deve ser elaborado em harmonia com o PPA, bem como orientar a formulação da LOA.

Dispõe acerca das seguintes matérias:

- ▶ Metas e prioridades da Administração (incluindo despesas de capital) para o exercício subsequente.
- ▶ Alterações na legislação tributária.
- ▶ Autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração de servidores.
- ▶ Criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira.

- ▶ Admissão e contratação de pessoal a qualquer título para a administração municipal, exceto no caso das empresas públicas municipais e sociedades de economia mista.

4.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A LOA corresponde a três suborçamentos:

- ▶ **Orçamento Fiscal:** despesa e receita de toda a Administração Pública municipal para um exercício financeiro, menos os investimentos de empresas estatais e as receitas e despesas relativas à seguridade social.
- ▶ **Orçamento de Investimentos:** aplicações em empresas que o município detenha a maior parte do capital social com direito a voto.
- ▶ **Orçamento da Seguridade Social:** aplicações nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

O Orçamento Anual é a lei que contempla a previsão de receitas e de despesas, programando, por certo período, a vida econômica e financeira do município. Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Executivo a efetuar despesas, assim como arrecadar receitas criadas por dispositivo legal. Consiste ainda em ferramenta de planejamento pela qual são observados aspectos do passado e da realidade atual, e feitas as projeções para o futuro.

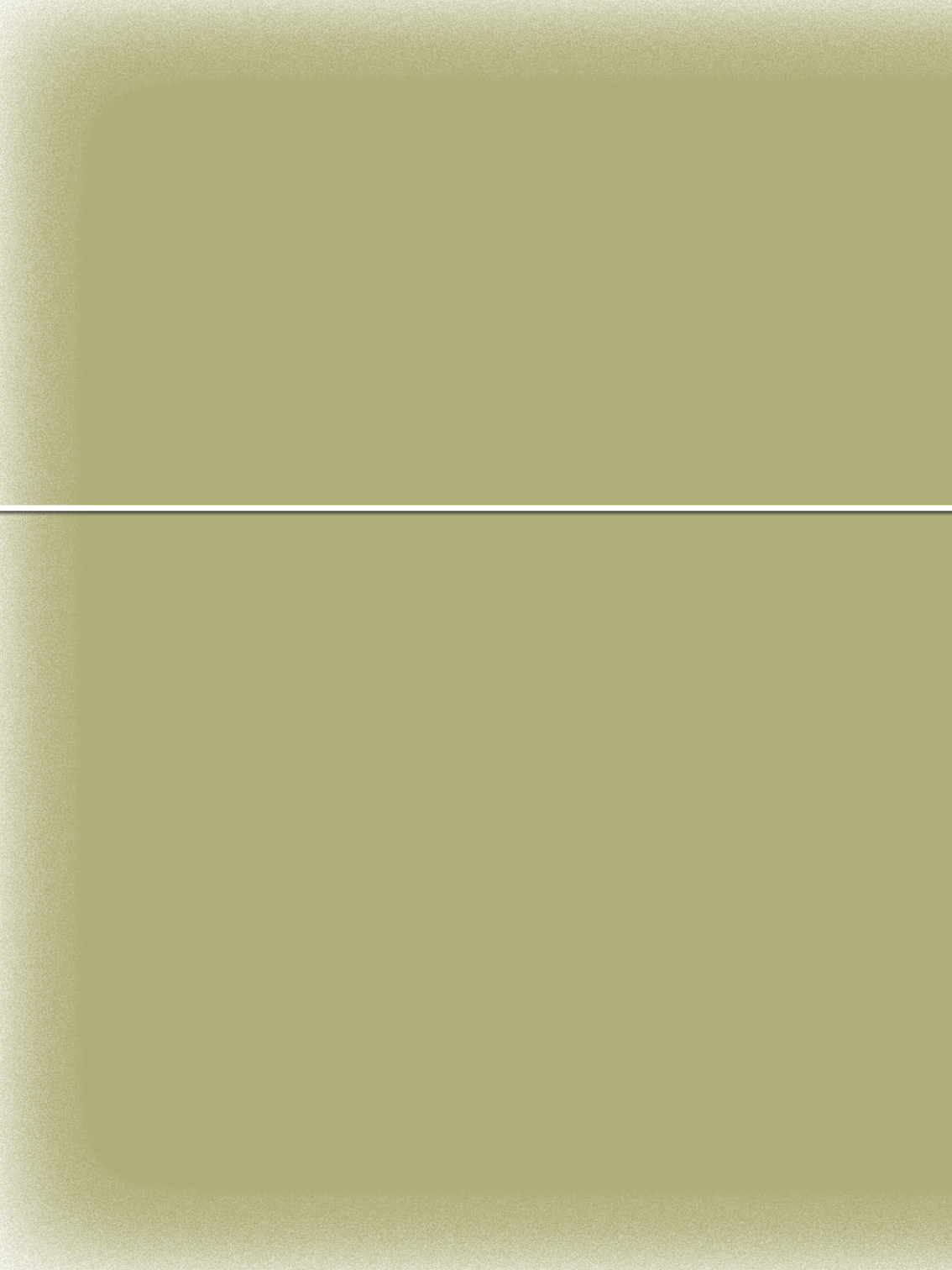
A LOA deve ser compatível com o PPA e LDO. Pode conter autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que haja Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). O prefeito só iniciará programa ou projeto se houver autorização específica na Lei Orçamentária.

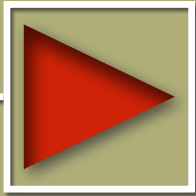
4.4. PRAZOS PARA ENTREGA DOS PROJETOS À CÂMARA MUNICIPAL

Os prazos para remessa dos projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA, pelo prefeito à câmara de vereadores, e posterior retorno àquele chefe do Executivo, para aprovação e confirmação da lei, estão indicados no quadro a seguir:

PROJETO DE LEI	PRAZO PARA REMESSA AO LEGISLATIVO	PRAZO PARA DEVOLUÇÃO PARA SANÇÃO DO PREFEITO
Projeto de Lei do PPA	Até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro.	Até o encerramento da sessão legislativa (data varia conforme a legislação municipal).
Projeto da LDO	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro.	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho).
Projeto da LOA	Até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou conforme disposto na Lei Orgânica do município.	Até o encerramento da sessão legislativa (data varia com a legislação municipal).

O Prejulgado nº 1118 do Tribunal de Conta de Santa Catarina dispõe sobre o prazo para encaminhar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao Legislativo, que é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. Esse prazo perdurará enquanto estiver vigente o inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, pois os municípios ainda não possuem competência constitucional para elaborar lei complementar disciplinando o prazo de remessa do projeto da LDO.





5. PRESTAÇÃO DE CONTAS

5.1. OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS

A prestação de contas é obrigação imposta pela norma constitucional (art. 70, parágrafo único, com redação da Emenda Constitucional nº 19) a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Unidade da Federação responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

5.2. QUEM DEVE PRESTAR CONTAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Prestam contas ao Tribunal o prefeito, os presidentes das câmaras municipais, bem como os presidentes de autarquias, fundações e fundos, os diretores-presidentes de empresas públicas e de sociedades de economia mista que pertençam à estrutura orgânica do município. Os beneficiários de transferências voluntárias feitas pelo município devem apresentar as respectivas contas ao órgão repassador, para análise e emissão de parecer pela unidade central do Sistema de Controle Interno. Cabe a esta a guarda das prestações de contas.

Em geral, os agentes públicos responsáveis por perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário estão sujeitos à Tomada de Contas Especial — instaurada e concluída no âmbito administrativo — a ser julgada pelo Tribunal de Contas.

5.3. PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

A prestação de contas anual do município, cujo julgamento é de competência da câmara municipal (art. 113, § 3º, da Constituição Estadual), deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas, até o dia 28 de fevereiro do exercício seguinte (art. 51 da Lei Complementar nº 202/00), para emissão de parecer prévio.

Já as prestações de contas anuais dos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta do município, tais como autarquias, funda-

ções e fundos, assim como as referentes aos presidentes de câmaras que administrem recursos, são julgadas pelo Tribunal. Devem ser remetidas à Corte de Contas até sessenta dias subseqüentes ao encerramento do exercício.

Empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas controladas devem encaminhar a prestação de contas anual ao Tribunal até o dia 10 de maio do ano subseqüente.

5.4. CONSEQÜÊNCIAS DA OMISSÃO DE PRESTAR CONTAS

5.4.1. PARA O PREFEITO

A omissão do prefeito no dever de apresentar a prestação de contas anual do município pode caracterizar:

- ▶ Crime de responsabilidade sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da câmara dos vereadores, em conformidade com o disposto no art. 1º, VI, do Decreto-Lei nº 201, de 27/02/1967.
- ▶ Motivo para intervenção do Estado no município, nos termos do art. 11 da Constituição do Estado.
- ▶ Instauração do processo de Tomada de Contas Especial pela câmara municipal, na forma estabelecida na Lei Orgânica do município.

5.4.2. PARA OS DEMAIS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

A falta de prestação de contas ou prestação parcial pelos gestores públicos pode caracterizar:

- ▶ improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92);
- ▶ instauração pelo Tribunal de Contas de Tomada de Contas Especial;
- ▶ aplicação de multa, fundada no art. 70, VII, da Lei Complementar nº 202/00.

5.5. JULGAMENTO DE CONTAS

O julgamento das contas públicas (controle externo) constitui atribuição exclusiva do Tribunal de Contas, em conformidade com o art. 59, II, da Constituição Estadual.

As prestações de contas anuais, após análise das diretorias técnicas, são remetidas ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer e, na seqüência, encaminhadas ao relator para apresentação de voto, que será submetido à deliberação no Plenário da Corte de Contas visando julgamento. O Tribunal Pleno julgará as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

5.6. FATOS QUE PODEM TORNAR AS CONTAS IRREGULARES

As contas serão julgadas irregulares, em consonância com o art. 18 da Lei Orgânica do TCE/SC (Lei Complementar nº 202/00), quando comprovada alguma destas ocorrências:

- ▶ omissão no dever de prestar contas;
- ▶ ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- ▶ grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- ▶ dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado;
- ▶ desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

5.7. IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Para não incorrer nas práticas supracitadas, o administrador público tem a obrigação de verificar se a natureza do recurso é apropriada para o tipo de gasto a ser realizado. A melhor forma é consultar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O cumprimento dessas leis assegura a gestão fiscal responsável.

O administrador também deve estar atento aos limites de gastos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) e às aplicações mínimas de recursos em educação e saúde determinadas pela Constituição Federal.

5.8. PAGAR APENAS O DEVIDO

Além da conformidade com o Orçamento, a despesa deve atender ao interesse público, ou seja, deve trazer um benefício para a Administração Pública e/ou sociedade. O gasto terá de ser compatível com os preços de mercado e decorrer de serviço prestado ou de bem que acresça o patrimônio público, sob pena de caracterizar superfaturamento, desvio ou dano.

Vale lembrar que, em regra, obras, serviços, compras e alienações devem ser licitadas (art. 37, XXI, da CF).

5.9. COMPROVANTES DE DESPESA E DE PAGAMENTOS

Deve ser feita prova da regular efetivação da despesa. Para tanto, é necessário apresentar os comprovantes de despesa ou de pagamentos: notas fiscais, folhas de pagamentos, guias de recolhimento fiscal, entre outros (arts. 55 a 65 da Resolução nº TC-16/94). O ônus da prova está a cargo do responsável pela despesa.

5.10. EMPENHAR E LIQUIDAR A DESPESA

As etapas de empenhamento e liquidação da despesa, precedentes ao pagamento, estão definidas nos arts. 60 e 62 da Lei nº 4.320/64. Efetuado o pagamento, deve ser exigido o comprovante.

Nada será pago se não houver empenho anterior e sem liquidação (recebimento do bem, serviço ou obra).

Esses requisitos, se não observados, motivam a irregularidade da despesa e, conseqüentemente, tornam irregulares as contas quando submetidas ao juízo do Tribunal de Contas.

5.11. CONSEQÜÊNCIAS DO JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS

O julgamento de contas ocorre sempre em processos de prestação de contas ou em Tomada de Contas Especial. O julgamento irregular das contas pode implicar em:

- ▶ determinação de devolução de valores ao erário, pelo responsável, em caso de dano;
- ▶ imputação de multas aos responsáveis por irregularidades.

Os administradores públicos também podem sofrer sanções civis, penais e eleitorais em decorrência de processos judiciais, em ações movidas pelo Ministério Público.

5.12. RESPONSABILIDADE CIVIL

Há uma série de conseqüências advindas do julgamento irregular das contas (art. 17 da LC nº 202/00).

O agente público que der causa a dano ao erário, desfalque ou renúncia ilegal de receita tem o dever de ressarcir o prejuízo causado aos cofres públicos, por se tratar de responsabilidade. Por isso, sofrerá, de forma direta e imediata, a imputação de débito.

5.13. MULTA

No julgamento das contas, o Tribunal pode aplicar multa por práticas vedadas prescritas nos arts. 68 a 71 de sua Lei Orgânica (LC nº 202/00). O pagamento de multa fica a cargo do responsável, com se patrimônio pessoal.

5.14. COBRANÇA JUDICIAL

As decisões do Tribunal que resultem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF). Se o responsável não

pagar de forma espontânea o débito ou a multa, poderá sofrer cobrança judicial. O débito não pago será inscrito em dívida ativa.

5.15. INELEGIBILIDADE

O gestor público que tiver contas consideradas irregulares será inscrito em lista elaborada pelo Tribunal de Contas, conforme a Lei nº 9.504/97 (art. 11, § 5º), a ser encaminhada à Justiça Eleitoral, e poderá ficar inelegível por cinco anos (art. 1º, I, g, da LC nº 64/90).

5.16. AÇÕES PENAIS E CIVIS

Se ao julgar as contas a irregularidade constatada caracterizar dano ao tesouro por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque, o TCE/SC remeterá cópia da documentação pertinente ao Ministério Público Estadual para ajuizar ações penais e civis cabíveis (art. 18, § 3º, da LC nº 202/00).

5.17. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Se na ação de controle o Tribunal apurar a prática de ato de improbidade, em consonância com a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), poderá encaminhar representação ao Ministério Público Estadual para que este adote as medidas apropriadas (art. 99, da Resolução nº TC-06/01).

5.18. VEDAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA

Também o Tribunal de Contas poderá inabilitar gestor público para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, quando, por dois exercícios consecutivos ou não, tenha suas contas julgadas irregulares por unanimidade do Plenário (art. 72 da LC nº 202/00).

5.19. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)

A Tomada de Contas Especial é o processo empregado pelo Tribunal de Contas ou o procedimento adotado pela autoridade administrativa. Sua função é apurar fatos lesivos ao erário, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado.

Caracteriza-se como processo administrativo, cuja finalidade exclusiva é a de apurar dano ao erário e obter ressarcimento. Embora tenha certa semelhança, não deve ser confundido com processo disciplinar, pois este se destina a aplicar sanção por infração funcional.

5.19.1. QUANDO INSTAURAR

A Tomada de Contas Especial deverá ser instaurada quando constatado que as contas não foram prestadas, ou houve desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, foi caracterizada prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico da qual resulte prejuízo ao erário (art. 10, da LC nº 202/00 e art. 3º, da Instrução Normativa nº TC-03/00, alterada pela IN nº TC-06/08).

5.19.2. PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Antes de decidir pela instauração da Tomada de Contas Especial, a autoridade administrativa poderá realizar diligências para melhor se informar do caso, bem como fazer comunicação ao causador do dano, de modo a obter a reposição espontânea dos valores ou bens, ou a indenização correspondente, afastando a necessidade de instaurar aquele processo.

5.19.3. INSTAURAÇÃO PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE

A autoridade administrativa, no âmbito de sua competência, tem o poder-dever de instaurar Tomada de Contas Especial quando não lograr êxito nas providências administrativas para obter o ressarcimento aos cofres pú-

blicos, pelo agente causador do prejuízo ao erário (art. 10 da LC nº 202/00 e art. 3º da IN nº 03/07).

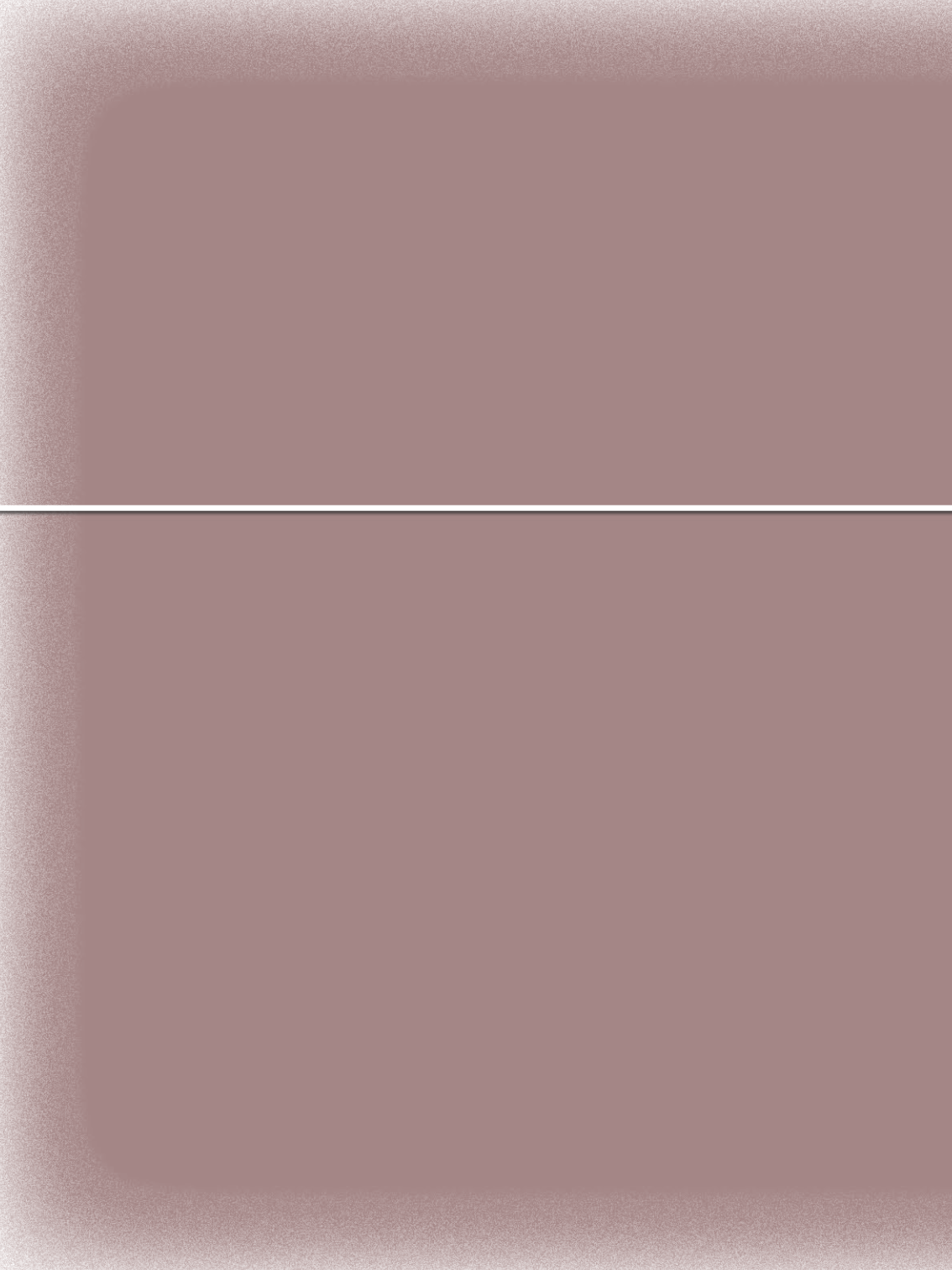
5.19.4. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

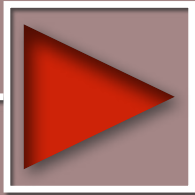
Caso a autoridade administrativa não adote as providências para sanar a irregularidade ou não seja instaurada a Tomada de Contas Especial (TCE), a Corte de Contas realizará diligências e, se necessário, inspeções para apurar os fatos, identificar o responsável e quantificar o dano. Feito isso e verificado o dano ao erário, converterá o procedimento em Tomada de Contas Especial e, no julgamento das contas, estabelecerá a responsabilidade subjetiva de quem deu causa ao prejuízo, bem como atribuirá responsabilidade solidária à autoridade administrativa omissa quanto ao dever de instaurar a TCE.

Os débitos apurados, constituídos pelos danos causados ao erário, deverão ser ressarcidos tanto por quem, por ação ou omissão, motivou o prejuízo aos cofres públicos, quanto pela autoridade administrativa que deixou de identificar, por meio da Tomada de Contas Especial, o responsável.

5.19.5. CONVERSÃO DE PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA E INSPEÇÃO EM TCE

A Corte de Contas se vale da Tomada de Contas Especial (TCE) em procedimentos ou processos que não se refiram à prestação de contas — denúncias e representações encaminhadas ao Tribunal, processos decorrentes de auditoria —, se depara com irregularidade lesiva à Fazenda Pública. Constatado dano, haverá a conversão do processo em TCE para a identificação do responsável e competente julgamento (art. 65, § 4º da LC nº 202/00).





6. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS

Este capítulo apresenta orientação sobre licitações e contratações de alguns serviços que merecem atenção especial dos prefeitos, presidentes de câmaras e outros dirigentes municipais.

6.1. LICITAÇÕES

▶ REGRA GERAL

Para as contratações de obras e serviços, bem como para aquisição, alienação e locação de bens, a regra geral é a realização de licitação prévia, disciplinada pela Lei Federal nº 8.666/93.

▶ FINALIDADE DA LICITAÇÃO

A finalidade da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a execução dos contratos de interesse público, por meio de um procedimento transparente que assegure a igualdade de oportunidade a todos que desejam contratar com a Administração Pública, respeitando, assim, os princípios constitucionais aplicáveis aos atos administrativos: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, entre outros contidos na Lei Federal nº 8.666/93.

▶ QUEM ESTÁ OBRIGADO A LICITAR

Devem proceder à licitação, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93, os órgãos integrantes da administração direta do município, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

▶ DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Toda contratação realizada pela Administração Pública deve, em regra, ser precedida de certame licitatório. Há, entretanto, casos em que não se exige o referido processo. A Constituição Federal admite a contratação sem licitação nos casos estabelecidos em lei (art. 37, XXI). A Lei de Licitações e dos Contratos Públicos (Lei nº 8.666/93) estabelece exceções, que podem ser assim classificadas: licitação dispensada (art. 17); licitação dispensável (art. 24) e licitação inexigível (art. 25).

▶ NECESSIDADE DE JUSTIFICAR A ESCOLHA DO CONTRATADO NA INEXIGIBILIDADE OU DISPENSA

Se for necessária a contratação mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, além das hipóteses dos incisos III a XXII do art. 24 e do art. 25 da Lei nº 8.666/93, deve ser observado o disposto no parágrafo único do art. 26 que exige do administrador a justificativa da razão da escolha do fornecedor ou executante e o preço, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa. Os Prejulgados do TCE/SC n. 977, 1399, 1485, 1571, 1911, 1916, e 1950, dentre outros, contêm orientações acerca da matéria.

▶ AQUISIÇÕES ATRAVÉS DE PREGÃO

A Lei nº 10.520/00 (parágrafo único do art. 1º) estabelece que a modalidade pregão deva ser utilizada somente para aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, sem avaliação técnica do bem a ser adquirido ou dos serviços a serem contratados. Nesse caso, a licitação será do tipo menor preço.

▶ PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO

A boa gestão requer planejamento das ações a serem executadas, o que é também imprescindível para as contratações públicas. Planejamento e transparência da função administrativa foram conceitos reforçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), promovidos à categoria de princípios (art. 1º, § 1º). Em matéria de licitação, o planejamento contribui decisivamente para que os procedimentos sejam realizados no devido tempo, com prévio conhecimento daquilo que se pretende adquirir ou contratar, obtendo-se, assim, os melhores resultados.

▶ VANTAGENS DO PLANEJAMENTO EM LICITAÇÕES

Citam-se a seguir algumas vantagens em se realizar o planejamento das licitações:

- ▶ a tempestividade das ações;
- ▶ o não comprometimento dos cronogramas de obras e serviços;

- ▶ o suprimento adequado e tempestivo de bens, materiais, racionalizando as áreas de suprimento;
- ▶ a redução da possibilidade de descontinuidade dos serviços públicos;
- ▶ a garantia da normalidade nos procedimentos licitatórios e cumprimento dos requisitos legais (princípio da legalidade);
- ▶ a obtenção de melhores propostas (princípio da economicidade), evitando desperdício de recursos públicos;
- ▶ a otimização dos recursos humanos e materiais da administração, contribuindo para o cumprimento do princípio da eficiência;
- ▶ a redução da incidência de fraudes;
- ▶ a transparência nos atos e procedimentos da Administração (princípio da publicidade);
- ▶ o melhor dimensionamento dos desembolsos de recursos financeiros.

▶ **NOMEAÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E DO PREGOEIRO**

Para assegurar a lisura do procedimento, a Lei nº 8.666/93 exige que o órgão público responsável pela licitação constitua comissão composta por no mínimo 3 (três) membros, dois deles, ao menos, servidores qualificados do quadro permanente. A comissão pode ser substituída, em caráter excepcional, por um servidor designado quando se tratar de unidade administrativa de pequeno porte e na falta de pessoal disponível para formação da comissão.

No caso de pregão, deve ser designado um servidor para a função de pregoeiro. É importante que esse servidor tenha participado de curso de capacitação para a atividade.

▶ **RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS NAS LICITAÇÕES**

Todo agente público, nos procedimentos para contratar, está obrigado a observar as normas da Lei nº 8.666/93 e os princípios pelos quais são regidos os contratos e as licitações. Não o fazendo, seus atos podem ser considerados irregulares ou ilegítimos, sujeitando o agente à responsabilização administrativa, civil, penal e eleitoral.

► RESPONSABILIZAÇÕES EXPLÍCITAS NA LEI Nº 8.666/93

A Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública prevê responsabilização por atos em desacordo com a lei, como nas seguintes hipóteses:

- Infringência do art. 7º, § 6º, que trata da execução de obras e da prestação de serviços, implica a nulidade dos atos e contratos realizados e a responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.
- Realização de compras sem a adequada caracterização de seu objeto e sem a indicação dos recursos orçamentários para pagamento acarreta a nulidade do ato e a responsabilidade de quem for o agente (art. 14).
- Comprovação de superfaturamento em contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação gera a responsabilização solidária do fornecedor ou prestador de serviços e do agente público encarregado, que tenham causado danos à Fazenda Pública, sem prejuízo de outras sanções legais (art. 25, § 2º).
- Prorrogação dos prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega, por omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive relacionadas a pagamentos previstos, de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, pode implicar sanções legais aos responsáveis (art. 57, VI).
- Os membros da comissão de licitação respondem solidariamente por atos praticados pela comissão, exceto se for registrada posição individual divergente justificada na ata lavrada em reunião onde foi deliberado o ato (art. 51, § 3º). O pregoeiro também responde pelos atos praticados.
- A nulidade do contrato não desobriga a Administração Pública de indenizar o contratado pelo que já foi executado até a data em que for declarada, assim como por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, implicando na apuração da responsabilidade de quem provocou a nulidade (art. 59, parágrafo único).

- ▶ Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da Lei nº 8.666/93 ou visando frustrar os objetivos da licitação, sujeitam-se às sanções previstas na mencionada Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal decorrentes do ato (art. 82).
- ▶ Os crimes definidos pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, mesmo que apenas tentados, submetem os autores, quando servidores públicos, além das sanções penais, à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo (art. 83).
- ▶ A pena imposta será acrescida da terça parte quando os autores dos crimes previstos na Lei nº 8.666/93 forem ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança na administração direta, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública, ou outra entidade controlada direta ou indiretamente pelo Poder Público (art. 84, § 2º).
- ▶ Em caso de recurso interposto por licitante, a autoridade superior deverá proferir a decisão dentro do prazo de cinco dias contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade (art. 109, § 4º).

▶ RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE QUE HOMOLOGA A LICITAÇÃO

A homologação da licitação pela autoridade administrativa competente, que, no caso dos municípios, geralmente é o prefeito, não constitui ato meramente formal, de ciência do procedimento, mas sim ato pelo qual aquela autoridade exerce o controle da legalidade do procedimento. Caso o chefe do Executivo municipal constate alguma irregularidade no transcorrer da licitação, deve abster-se da homologação do procedimento, não adjudicando o objeto, e assim determinar a imediata apuração da responsabilidade de quem tenha dado causa.

Uma vez homologada a licitação, o prefeito passa a responder por todos os atos ilegais praticados no curso do procedimento, ainda que solidariamente com a comissão de licitação.

6.1.1 ANÁLISE PRÉVIA DO EDITAL DE LICITAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A análise prévia de editais de licitação pelos tribunais de contas está prevista na Lei nº 8.666/93 (art. 113, § 2º). No Tribunal de Contas de Santa Catarina, este procedimento está regulamentado pela Instrução Normativa nº TC-05/08, que restringiu a análise aos editais de concorrência e de pregão.

▶ IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE PRÉVIA

A análise prévia é uma forma de fiscalização que permite, além do cumprimento tempestivo das atribuições constitucionais do TCE/SC, a correção do ato pela autoridade administrativa competente, evitando que seja aplicada multa ou imputada responsabilidade ao agente. Além disso, a análise prévia contribui para:

- ▶ a redução das incertezas no edital;
- ▶ a redução de demandas judiciais;
- ▶ a condução e a execução da licitação com mais tranquilidade;
- ▶ a participação de empresas com produtos/serviços de qualidade.

▶ ATOS QUE DEVEM SER SUBMETIDOS À ANÁLISE PRÉVIA DO TCE/SC

Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para análise prévia, em conformidade com o disposto no art. 2º, I e II, e art. 14, Instrução Normativa nº TC-05/08, documentos relacionados a:

- ▶ editais de concorrência, inclusive de concessão e permissão de serviços públicos;
- ▶ editais de pregão presencial e eletrônico;
- ▶ dispensas e inexigibilidades de licitação que tenham valores de contratação acima do limite para modalidade de concorrência.

▶ REMESSA ELETRÔNICA DOS DOCUMENTOS PARA ANÁLISE PRÉVIA

A remessa é feita através do site (www.tce.sc.gov.br) na Internet acessando o link e-Sfinge. Após incluir as informações, o agente administrativo receberá senha criada pelo órgão central do Sistema de Controle Interno.

▶ PRAZO PARA REMESSA

A remessa, por meio eletrônico, da documentação necessária à análise prévia dos editais, conforme o disposto na Instrução Normativa nº TC-05/08 (art. 2º, I e II, e art. 14), deve ser feita nos prazos abaixo indicados:

- ▶ Os editais de concorrência, inclusive de concessão e permissão de serviços públicos, até o dia seguinte após a primeira publicação, no órgão oficial, do aviso da licitação.
- ▶ Os editais de pregão presencial e eletrônico, até o dia seguinte à primeira publicação, no órgão oficial, do aviso de convocação, em conformidade com o regulamento do ente administrativo.
- ▶ As dispensas e inexigibilidades de licitação para o Tribunal de Contas até o dia seguinte à sua publicação no órgão oficial.

Outros documentos devem ser remetidos no prazo de 2 (dois) dias contados do recebimento da solicitação.

▶ CONTEÚDO DA REMESSA

O conteúdo dos documentos se reportará ao que está relacionado abaixo:

- ▶ Os editais de concorrência nas modalidades mencionadas anteriormente, incluindo anexos previstos na Lei nº 8666/93 (art. 40, § 2º).
- ▶ Os editais de pregão presencial e eletrônico e seus anexos.
- ▶ As autorizações, ARTs, estudos e licenças ambientais de outros órgãos ou entidades, necessários à consecução do objeto.
- ▶ As dispensas e inexigibilidades de licitação acompanhadas dos documentos mencionados na supracitada Lei (art. 26, *caput*, e parágrafo único, e art. 2º, I e II) e na Instrução Normativa (art. 14).

Caso ocorra qualquer alteração nos termos iniciais do Edital ou de seus anexos, a unidade gestora deverá remeter novo arquivo através do e-Sfinge, ou por meio documental se o ato já tiver sido selecionado para análise.

▶ MEDIDA CAUTELAR

Ao examinar os editais, o Tribunal de Contas pode adotar medidas cautelares quando constatadas irregularidades que possam causar danos ao erário. O objetivo é a prevenção até que o Tribunal tenha condições de avaliar mais detidamente o edital, através do exame dos esclarecimentos da autoridade competente e das informações e documentos complementares.

▶ ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A ATUAÇÃO DO TCU NO EXAME PRÉVIO DE EDITAL DE LICITAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a norma inserida na Constituição Federal (art. 71, IX e X) respalda a emissão de medidas cautelares pelos tribunais de contas. É o que se depreende do acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 24.510-7, do Distrito Federal, cuja ementa consta:

O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113º, 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

Logo, esse entendimento também se aplica à expedição de medidas cautelares pelos tribunais de contas dos estados ao examinarem os editais de concorrência.

▶ CAUTELAR DE COMPETÊNCIA DO RELATOR

A Instrução Normativa nº TC-05/08, no art. 3º, § 3º, possibilita ao relator, antes da manifestação do Tribunal Pleno, por meio de despacho singular, determinar a sustação do procedimento licitatório, desde que:

- ▶ comprovada a urgência da medida; ou
- ▶ haja fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes.

A medida também pode ser adotada para assegurar a eficácia da decisão de mérito.

Adotada a cautelar pelo relator, a unidade gestora deve suspender imediatamente o procedimento na fase em que se encontra, até manifestação posterior que revogue a medida.

▶ CAUTELAR DE COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO

Se a medida cautelar não for previamente adotada pelo relator, o Tribunal Pleno, antes de concluir a análise de mérito, se constatada ilegalidade grave no edital, determinará a sustação do procedimento licitatório. Tal medida impõe-se para assegurar a eficácia da decisão de mérito, bem como para revogar ato que possa representar ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes (art. 6º, IV, da IN nº TC-05/08).

▶ ANÁLISE DE MÉRITO

No caso de ilegalidades graves no edital, o Tribunal Pleno determinará a sustação do procedimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias para que a unidade gestora adote qualquer uma das seguintes providências:

- ▶ a justificativa plausível para o ato;
- ▶ a correção do edital;
- ▶ a anulação do procedimento licitatório.

Caso não sejam acolhidas as justificativas, promovidas as alterações ou anulada a licitação, o Tribunal Pleno determinará à autoridade competente que promova a anulação do procedimento.

▶ CONSEQÜÊNCIA DO NÃO CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL

Se o administrador não cumprir a determinação do Tribunal de Contas no prazo fixado e der origem à assinatura do contrato, o Tribunal procederá à imediata análise da execução, adotando as medidas legais e constitucionais pertinentes e comunicando as deliberações ao Poder Legislativo, para sustação do contrato; ao Poder Executivo, para as providências cabíveis com vistas

à anulação; e ao Ministério Público, para as ações de sua competência, sem prejuízo (impedimento) de eventual imputação de débito ao ordenador da despesa pelos pagamentos indevidos autorizados, e sem prejuízo da cominação de multa pelo descumprimento de determinação.

6.2. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O fundamento para a contratação de serviços está expresso na Constituição Federal (art. 37, XXI). A Lei nº 8.666/93 (art. 10) permite que obras e serviços sejam prestados por execução direta ou indireta.

A terceirização de serviços é uma modalidade de contrato de prestação de serviços muito utilizada na Administração Pública em geral. Contudo, admite-se apenas a terceirização da atividade-meio (atividade instrumental e acessória da atividade fim). A atividade fim justifica a própria existência do órgão ou da entidade contratante.

Não se admite, porém, a contratação terceirizada nas áreas da educação, saúde (exceto o credenciamento de médicos, clínicas, laboratórios e hospitais no âmbito do SUS), arrecadação de tributos e poder de polícia (fiscalização de serviços da competência municipal).

Outro aspecto importante diz respeito à decisão de contratar, que, em regra, é ato discricionário do administrador. Para a legitimidade da contratação do serviço, é importante que o administrador, além de motivar a sua decisão e demonstrar o custo-benefício da terceirização, observe os princípios da Administração Pública.

Apresenta-se logo a seguir o entendimento do Tribunal de Contas a respeito da contratação de alguns serviços pelo município, com o propósito de orientar prefeitos, presidentes de câmaras e demais administradores municipais e de colaborar na prevenção das irregularidades e na ocorrência de danos ao erário, bem como prevenir eventuais responsabilizações dos agentes públicos.

6.2.1. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS

O entendimento do Tribunal de Contas sobre a participação de cooperativas nas licitações promovidas pela Administração Pública estadual e municipal encontra-se consolidado no Prejulgado nº 1526, com o seguinte teor:

A participação de cooperativas nas licitações promovidas pela Administração Pública não encontra impedimento na Lei Federal nº 8.666/93, estando esses entes obrigados a atender às exigências do ato convocatório.

Para que seja respeitado o princípio da isonomia entre as licitantes (art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93), a Administração fixará critérios no edital visando assegurar a igualdade entre as propostas, anulando os privilégios fiscais e quaisquer outros de que gozam as cooperativas.

Sempre que cooperativas apresentarem propostas em licitações, deve ser examinada a compatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto social da cooperativa. Se incompatíveis, deve ocorrer a inabilitação da cooperativa.

A cooperativa deverá apresentar junto à sua proposta a relação dos associados que exercerão as atividades para atender ao objeto da licitação. Os serviços a serem contratados não podem constituir atividade-fim da Administração nem as funções serem próprias de cargos do quadro de pessoal do contratante, sob pena de infração à norma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Para prevenir responsabilidade subsidiária da Administração na forma estabelecida pela Súmula nº 331-TST, item IV (art. 71 da Lei Federal nº 8.666/93), no caso de a Justiça do Trabalho julgar fraudulenta cooperativa de trabalho, caracterizando-a como simples intermediadora de mão-de-obra, no ato da elaboração do edital deverá ser fixada claramente a forma como o trabalho será executado.

Se as atividades implicarem em subordinação, habitualidade e pessoalidade em sua execução, a participação de cooperativas não poderá ser admitida.

Recomenda-se que na realização das licitações que tenham por objeto a prestação de serviços discriminados no art. 138, § 1º, da Lei Complementar nº 243, de 30/01/2003, com referência à participação de sociedades cooperativas, seja observado subsidiariamente o conteúdo do Termo de Conciliação Judicial ajustado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União em 05/06/2003.

A Administração também pode condicionar o pagamento da fatura mensal dos serviços à comprovação do pagamento dos associados da cooperativa que prestarem serviços relativos ao objeto do contrato no mês imediatamente anterior.

► **CARACTERÍSTICAS DAS COOPERATIVAS**

As cooperativas se distinguem das demais sociedades capitalistas, em razão de serem sociedades de pessoas, não de capital, isto é, sem fins lucrativos. Suas características estão delineadas nos incisos dos arts. 4º da Lei Federal nº 5.764/71 e 1.094 do Código Civil.

► **COOPERATIVAS FRAUDULENTAS**

Os municípios devem estar atentos à participação de cooperativas fraudulentas nos processos de licitação, pois a contratação de entidade irregular pode onerar a fazenda pública municipal com indenizações trabalhistas.

Os cooperados, de acordo com o art. 442, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não possuem vínculo empregatício com a cooperativa, tampouco com os tomadores de serviços. Esse dispositivo tem ajudado na criação de novas cooperativas.

No entanto, algumas delas operam por um sistema de prestação de serviços não eventuais por seus associados, em caráter pessoal, oneroso e sob subordinação, características próprias do vínculo de emprego, conforme art. 3º da CLT. A Justiça do Trabalho tem considerado fraudulentas as cooperativas que atuam dessa forma.

► **RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO**

Caso a Justiça do Trabalho julgue fraudulenta a cooperativa, caracterizando-a como simples intermediadora de mão-de-obra, e esta não tenha cumprido com suas obrigações trabalhistas, a Administração Pública poderá ser responsabilizada subsidiariamente, consoante entendimento expresso pelo Tribunal Superior do Trabalho, na Súmula nº 331, item IV.

▶ **COMO EVITAR A CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA FRAUDULENTA**

Os gestores podem se valer das seguintes medidas de prevenção:

- ▶ Fixar claramente no edital a forma como o trabalho será executado.
- ▶ Exigir que a cooperativa apresente, junto com a proposta, a relação dos associados que exercerão as atividades para atender o objeto da licitação.
- ▶ Condicionar o pagamento da fatura mensal dos serviços à comprovação do pagamento dos associados da cooperativa que prestarem serviços relativos ao contrato no mês imediatamente anterior o da prestação dos serviços.

▶ **OBJETO DA LICITAÇÃO DEVE SER COMPATÍVEL**

Deve ser examinada a compatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto social da cooperativa. Se incompatíveis, deve ocorrer a inabilitação da cooperativa. Também não poderá ser aceita a licitação quando a atividade licitada, por sua própria natureza, implicar subordinação, habitualidade e pessoalidade em sua execução.

6.2.2. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL

O transporte escolar integra as ações para universalização e gratuidade do ensino de responsabilidade do município. Pode ser feito de forma direta (veículos e motoristas do município) ou mediante contratação de prestadores de serviços (execução indireta). A contratação de serviços depende de prévia licitação.

▶ **QUALIDADE E SEGURANÇA DO TRANSPORTE**

As autoridades municipais são as responsáveis pelas condições de segurança e conforto no transporte escolar, respondendo pela contratação irregular, pela omissão das exigências de segurança ou pela falta de fiscalização adequada.

▶ PRAZO DE DURAÇÃO DO CONTRATO

O transporte escolar, devido a sua essencialidade e ao interesse público permanente, possui natureza de serviço a ser executado de forma contínua, aplicando-se o disposto no art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93, conforme entendimento deste Tribunal de Contas expresso no Prejulgado nº 1833.

A contratação de serviços continuados poderá ter prazo máximo de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93. Cabe ao administrador público definir critérios precisos para a prestação dos serviços e número de meses de vigência do contrato.

Deve ainda constar no edital ou no ato convocatório a possibilidade de prorrogação do prazo, de modo que se torne eficaz a prestação do serviço, com preços e condições mais vantajosas para a administração (Prejulgado nº 1151).

▶ TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL PELO MUNICÍPIO

A despesa municipal com o transporte de estudantes da rede estadual de ensino encontra amparo legal nos termos do art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O dispositivo permite ao município custear despesas de responsabilidade de outros entes federados, desde que exista autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como convênio, acordo ou ajuste.

▶ APROPRIAÇÃO DA DESPESA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

O município poderá considerar os gastos que realizar com transporte escolar de alunos da rede estadual matriculados nos níveis de educação infantil e fundamental como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 70, I a VIII, da Lei nº 9.394/96). Deste modo, poderão ser computadas para fins de aplicação do mínimo de 25% da receita em ensino, como determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Só poderá ocorrer transporte de alunos de ensino médio ou superior da rede estadual quando forem plenamente atendidas as necessidades da sua área de competência (educação infantil e fundamental), em consonância com o art. 11, V, da Lei Federal nº 9.394/96 e respeitados os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 62).

O município que não firmar convênio e, conseqüentemente, não executar serviços de transporte de estudantes vinculados à rede estadual de ensino não estará transgredindo a legislação pátria. Contudo, é necessário que promova o ensino em colaboração com o Estado, nos termos dos arts. 205 e 211, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal (Prejulgado nº 1201).

6.3. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE

A contratação de serviços de publicidade/propaganda governamental de caráter institucional, nos meios de comunicação privada, depende de prévia licitação nos termos da Lei nº 8.666/93 (art. 2º). Recomenda-se que essa se realize mediante a contratação de agência de publicidade, abrangendo todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo municipal.

Para fins de definição da modalidade de licitação, conforme o Prejulgado nº 1359, devem ser observadas as normas da Lei Federal nº 4.680/65, do Decreto nº 57.690/66, com as modificações do Decreto nº 2.262/97, bem como as Normas-Padrão da Atividade Publicitária e o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária, editado pelo Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR).

► CONTRATAÇÃO DE ESPAÇOS PUBLICITÁRIOS

O Prejulgado nº 1876 do Tribunal de Contas contém orientação pela possibilidade do Poder Público contratar agências de comunicação e de publicidade, bem como de espaços publicitários, para divulgação institucional, desde que seja precedida de licitação, de acordo com os ditames da Lei Federal nº 8.666/93.

► CONTRATAÇÃO DE EMISSORA DE RÁDIO

A contratação de emissora de rádio, para divulgação dos atos do Poder Público, está condicionada a prévio procedimento licitatório, desde que viável a competição. É necessário atentar para a interpretação conjunta dos dispositivos das constituições Federal (art. 37, XXI) e Estadual (art. 17) e da Lei nº 8.666/93 (art. 25), e do Prejulgado nº 951.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação somente se fará quando comprovada a inviabilidade de competição, devendo ser observado, para formalização do contrato o atendimento das exigências dos arts. 25 e 26 da Lei Federal nº 8.666/93, sob pena de a autoridade competente ficar sujeita à sanção penal prevista no art. 89 da referida Lei.

Na publicidade dos atos e ações de governo devem ser obedecidas as normas estabelecidas na Constituição Federal (art. 37, § 1º) e na Estadual (art. 16, § 6º), que vedam a inclusão de “nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores” (Prejulgado nº 0951).

► CONTRATAÇÃO DE EMISSORA DE RÁDIO COMUNITÁRIA

A contratação, mediante licitação ou dispensa, de emissora de rádio comunitária cujo presidente seja servidor do órgão licitante somente poderá ser efetivada se a rádio for a única emissora captada pelos munícipes. A dispensa de licitação, em consonância com o disposto da Lei Federal nº 8.666/93 (art. 24, II), só será possível se o órgão licitante despende, no exercício, valor inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em publicidade (escrita, falada, televisiva e via Internet).

Caso o órgão licitante venha a despende, no exercício, valor superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em publicidade (escrita, falada, televisiva e via Internet), deve ser realizada licitação, dada a vedação de inexigibilidade, imposta pelo art. 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Na hipótese da rádio comunitária não ser a única emissora captada no município, o Prejulgado nº 1399 afirma ser admissível a contratação mediante sistema de credenciamento de todos os interessados.

▶ **PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DOS ATOS**

Deve a autoridade administrativa dar ampla publicidade e divulgação das normas e dos atos administrativos, com o objetivo de atender o princípio da publicidade e da transparência. Para tanto, devem ser utilizados os seguintes meios:

- ▶ órgão oficial de publicações do município (diário oficial ou jornal contratado por licitação);
- ▶ mural da unidade;
- ▶ site do município na Internet.

Quando a publicação ocorrer em meio eletrônico de acesso universal (diário oficial eletrônico), o site do município na Internet deverá disponibilizar, de forma permanente, informação sobre o local onde estão publicados os atos, com link para acesso direto à publicação eletrônica.

▶ **CARÁTER PÚBLICO DA PUBLICIDADE (CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS)**

Na publicidade (campanhas publicitárias) das ações de governo, é imperioso que seja observado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos, conforme previsão contida na Constituição Federal (art.37, XXI, § 1º).

▶ **ESPÉCIES DE PUBLICIDADE**

A publicidade pode ser de duas espécies: publicação oficial e serviços de publicidade. O quadro a seguir esclarece sobre os meios de publicação e divulgação de atos e ações administrativas:

ATO/AÇÃO	MATERIALIZAÇÃO	ESPÉCIE	LOCAIS/MEIOS DE PUBLICAÇÃO/ DIVULGAÇÃO
Atos oficiais	Leis, decretos, portarias, ordens de serviço, atos administrativos em geral.	Publicação oficial.	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão oficial de publicação do município. • Site do município na Internet.
Ações administrativas de interesse da coletividade	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação institucional de ações de governo. • Campanhas publicitárias relativas a áreas de educação, saúde, segurança, trânsito, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Publicidade (campanhas publicitárias/propaganda governamental). 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão oficial de publicação do município. • Site do município na Internet. • Jornais locais e regionais. • Rádio e televisão. • Cartazes, folders, etc.

A publicação oficial é obrigação do administrador, enquanto a publicidade (campanhas publicitárias/propaganda) dependerá da relevância do assunto, da necessidade e da abrangência, mas sempre vinculada ao interesse estritamente público.

► USO DA LOGOMARCA

Nos papéis, frota automotiva ou obras realizadas pelo município deve ser utilizada a logomarca oficial definida por Lei Orgânica, não podendo ser utilizada logomarca de determinada gestão de governo, sob pena de caracterizar promoção pessoal de autoridade, servidor ou partido político, ferindo o princípio da impessoalidade.

A utilização indevida de logomarca de gestão de governo sujeita o responsável às penalidades no âmbito civil, penal, administrativo e eleitoral, podendo, inclusive, configurar ato de improbidade administrativa (Prejulgado nº 1834).

6.4. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS NO MUNICÍPIO

A assessoria jurídica é uma atividade típica, permanente e contínua no âmbito da Administração Pública municipal, por isso, as respectivas funções devem ser exercidas por titulares de cargo público, admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

Contudo, deve-se observar a norma constitucional inscrita no art. 37, V, da Constituição Federal, a qual determina que os cargos em comissão destinam-se, exclusivamente, ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do órgão. Nesse caso, também são observados os limites de gastos com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101/00.

A orientação do Tribunal de Contas sobre a matéria encontra-se consolidada em diversos prejulgados, destacando-se os de números 1579 e 1911.

▶ DIMENSIONAMENTO DOS SERVIÇOS

É da competência do prefeito e do presidente da câmara municipal definir a estrutura necessária para a execução de seus serviços jurídicos, considerando entre outros aspectos:

- ▶ a demanda, se eventual ou permanente;
- ▶ o quantitativo estimado de horas necessárias para sua execução;
- ▶ o quantitativo e a qualificação dos servidores necessários para realização dos serviços e a estimativa das despesas com pessoal.

▶ ESTRUTURA DE CARGOS NECESSÁRIA PARA ATENDER A DEMANDA

Sempre que a demanda de serviços jurídicos, incluindo a defesa judicial e extrajudicial, for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de um quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante

concurso público (art. 37, II, da CF). Pode ser também criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da CF) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (procuradoria, departamento jurídico, assessoria jurídica ou denominação equivalente).

▶ INSTRUMENTO HÁBIL PARA CRIAÇÃO DE CARGOS NA PREFEITURA E NA CÂMARA

Os cargos de provimento efetivo ou em comissão devem ser criados, na prefeitura, mediante lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, e na Câmara, por Resolução aprovada em Plenário. Estarão limitados à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, devendo a norma criadora estabelecer as especificações e atribuições dos cargos e a carga horária a ser cumprida.

▶ FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO

A remuneração dos cargos, tanto na prefeitura quanto na câmara, deve ser fixada mediante lei, observada a iniciativa de cada Poder (art. 37, X, da CF) e ser proporcional à respectiva carga horária. A fixação deve observar a disponibilidade orçamentária e financeira, os limites de gastos previstos pela Constituição Federal (art. 29-A) e na Lei Complementar nº 101/00, bem como os princípios da economicidade, da eficiência, da legalidade e da razoabilidade.

▶ CARGA HORÁRIA

Compete à prefeitura e à câmara municipal definir a carga horária necessária para execução dos seus serviços jurídicos visando melhor atender ao interesse público. A norma poderá estabelecer carga horária de 10, 20, 30 ou 40 horas semanais, fixando a remuneração proporcionalmente à carga horária efetivamente cumprida.

▶ OUTRAS FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS JURÍDICOS

A regra do concurso público comporta algumas exceções que autorizam outras formas de execução dos serviços afetos à assessoria jurídica.

Nos casos de afastamento temporário do titular de cargo efetivo de advogado, assessor jurídico ou equivalente, de vacância ou havendo necessidade de ampliação do quadro de profissionais e até serem adotados procedimentos para ampliação do quadro e o regular provimento dos cargos, é possível suprir a falta transitória mediante:

- ▶ a contratação de serviços;
- ▶ a contratação temporária;
- ▶ a designação de servidor efetivo com formação específica e registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

▶ **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA PREFEITURA E PELA CÂMARA**

É admitida a contratação de serviços advocatícios (escritório de advocacia ou profissional do Direito com habilitação especializada) para atendimento de demandas específicas e de alta complexidade. Contudo, a autoridade administrativa deve justificar a necessidade da contratação, mediante a demonstração da impossibilidade da sua execução pelos profissionais do quadro funcional.

Nessas circunstâncias, pode-se contratar a prestação destes serviços mediante licitação ou inexistência de licitação, devendo a autoridade administrativa:

- ▶ Demonstrar a singularidade do serviço e a inviabilidade da competição.
- ▶ Comprovar a notória especialização do profissional na matéria objeto da contratação, nos termos do disposto no art. 25, II, § 1º, c/c os arts. 13, V e § 3º, da Lei nº 8.666/93.
- ▶ Justificar a inexistência de licitação para a contratação e publicar o ato na imprensa oficial, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666/93.
- ▶ Formalizar o respectivo contrato, em conformidade com o disposto nos arts. 54 e 55 da Lei nº 8.666/93.

▶ **REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO**

O contrato a ser firmado com o profissional do Direito deverá estabelecer valor fixo, não se admitindo cláusula prevendo que a remuneração de contrato de prestação de serviços jurídicos seja fixada em percentual sobre os benéfi-

cos auferidos pelo ente público com o êxito das ações administrativas ou judiciais promovidas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, no qual não haja qualquer dispêndio de valor com a contratação.

A remuneração do contratado virá, exclusivamente, dos honorários de sucumbência, devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória.

▶ **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE ACESSOR JURÍDICO/ PROCURADOR**

Para suprir a falta transitória de titular de cargo efetivo de advogado, assessor jurídico ou equivalente, existente na estrutura administrativa do órgão ou entidade, ou ampliar o quadro de profissionais, até que ocorra o regular provimento, a prefeitura e a câmara municipal poderão promover a contratação de profissional em caráter temporário, desde que haja autorização em lei municipal específica, conforme a Constituição Federal (art. 37, IX). Essa lei disciplinará número de vagas, condições de seleção, contratação, direitos e deveres, carga horária, prazo da contratação e remuneração compatível com a jornada de trabalho e o mercado regional.

▶ **PREFEITURAS E CÂMARAS MUNICIPAIS COM REDUZIDA DEMANDA DE SERVIÇOS JURÍDICOS**

Nas prefeituras e câmaras de vereadores de pequeno porte, com demanda de serviços jurídicos reduzida, estes poderão ser executados por servidor efetivo com formação específica e registro na OAB, designado para tal função, com a carga horária proporcional ao volume dos serviços.

6.5. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE/ CONTADOR

A orientação do Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre a execução dos serviços de contabilidade da prefeitura e da câmara municipal encontra-se consolidada no Prejulgado nº 1939, que não admite a terceirização destes serviços.

Excepcionalmente, caso não exista cargo de contador no quadro de servidores efetivos da prefeitura e da câmara de vereadores, ou haja vacância ou afastamento temporário do contador efetivo, e até serem adotados os procedimentos de criação e provimento do cargo, é possível suprir a falta transitória mediante a contratação temporária (art. 37, IX, da CF) ou designação de servidor habilitado para o exercício da função.

► CRIAÇÃO DO CARGO DE CONTADOR NO QUADRO DE PESSOAL

Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da prefeitura e da câmara de vereadores (quando esta administrar seus próprios recursos), pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.

Sempre que a demanda de serviços contábeis for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um servidor, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços. Para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (contadoria, departamento de contabilidade ou denominação equivalente), pode ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da CF).

Na prefeitura, os cargos de provimento efetivo ou em comissão devem ser criados por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo e, na câmara, mediante resolução aprovada em Plenário, limitados à quantidade necessária para atender aos serviços e ao interesse público.

► QUANTITATIVO DE CARGOS

A lei ou resolução, dependendo do caso, deve estabelecer o quantitativo, as especificações e atribuições dos cargos, e a carga horária a ser cumprida.

A remuneração dos cargos, tanto na prefeitura como na câmara, deve ser fixada mediante lei, observada a iniciativa de cada Poder, proporcional à respectiva carga horária. Também devem ser observados os preceitos referentes à disponibilidade orçamentária e financeira, e aos limites de gastos

previstos na Constituição Federal (art. 29-A) e na Lei Complementar nº 101/00 (art. 23), bem como os princípios da economicidade, eficiência, legalidade e razoabilidade.

▶ **CARGA HORÁRIA**

Compete aos poderes Executivo e Legislativo definir a carga horária necessária para execução de serviços contábeis, podendo ser estabelecida em 10, 20, 30 ou 40 horas semanais, no que melhor atender ao interesse público.

▶ **PROVIMENTO DO CARGO**

O provimento do cargo de contador requer 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.

▶ **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA**

Se houver lei específica que estabeleça casos, condições, forma e prazos, é possível a contratação temporária de contador habilitado (inscrito no CRC) pelo tempo necessário à regularização da situação. Cabe à autoridade administrativa justificar o ato, mediante demonstração da necessidade temporária e do excepcional interesse público, conforme preceitua o art. 37, IX, da Constituição Federal.

▶ **CÂMARAS MUNICIPAIS COM REDUZIDA DEMANDA DE SERVIÇOS CONTÁBEIS**

Nas câmaras de municípios de pequeno porte, com reduzida demanda de serviços de contabilidade, estes poderão ser executados por:

- ▶ Servidor efetivo com formação específica e registro no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), designado para tal função, com a carga horária proporcional ao volume dos serviços.

- ▶ Contador da prefeitura ou outro servidor efetivo do quadro de pessoal dos poderes Executivo e Legislativo, ou da administração indireta com formação em contabilidade, devidamente inscrito no CRC e em dia com suas obrigações. A atribuição da responsabilidade pelos serviços contábeis permitirá o pagamento de gratificação criada por lei municipal pela câmara de vereadores.

6.6. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO DECORRENTE DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A responsabilidade subsidiária do município ocorre com muita frequência nos contratos de terceirização, em face da omissão da Administração Pública quanto à fiscalização do cumprimento, pelo prestador dos serviços, das respectivas obrigações trabalhistas. Tal falha leva à condenação do município ao pagamento dos encargos que são de responsabilidade do agente prestador dos serviços. Esse ônus caracteriza dano ao erário pela duplicidade da despesa, já que os encargos trabalhistas, além de estarem embutidos nas faturas mensais pagas pelo tomador dos serviços, são, por decisão judicial, novamente a ele atribuídos em face da inadimplência do prestador.

▶ QUANDO OCORRE A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

Na prática, o problema surge quando o município contrata, por exemplo, uma empresa para fazer o serviço de limpeza de uma escola, e efetua o respectivo pagamento após a liquidação da despesa, mas a empresa deixa de pagar as verbas trabalhistas (salários) aos seus empregados e de recolher os encargos pertinentes.

▶ ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

Após ter analisado diversas situações semelhantes de inadimplência, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula nº 331 que impõe à Administração Pública, na qualidade de tomador de serviço, a responsabilidade subsidiária pelas obrigações trabalhistas não cumpridas pelo prestador de serviço.

▶ **SÚMULA 331 DO TST**

O texto desta Súmula apresenta o seguinte conteúdo sobre a responsabilidade subsidiária:

[...] IV — O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos 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 hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993).

▶ **RAZÃO PARA QUE OCORRA A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA**

Para o Tribunal Superior do Trabalho, a responsabilidade subsidiária ocorre porque a Administração Pública tem o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo terceirizado (autos do processo TST-IUJ-RR-297.751/96).

▶ **COMO EVITAR A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO**

No intuito de prevenir a ocorrência de dano e, conseqüentemente, evitar ônus aos cofres do município pelo pagamento das obrigações trabalhistas de responsabilidade do prestador do serviço, o Tribunal de Contas de Santa Catarina firmou, no Prejulgado nº 1622, a seguinte orientação:

A verificação da regularidade da documentação também deve ser efetuada mensalmente durante a execução do contrato, sobretudo em relação ao recolhimento de Contribuições Sociais (INSS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para evitar uma possível responsabilidade subsidiária de órgão ou entidade da Administração caso ocorra o não-recolhimento por parte da prestadora dos serviços.

▶ **COMPROVAÇÃO DO ADIMPLENTO DOS ENCARGOS TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIOS E FISCAIS**

Condicionar o pagamento das faturas mensais à comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais é

outra medida que pode ser adotada pela Administração Pública para evitar a responsabilidade subsidiária do município na execução de contratos de terceirização. Contudo, essa providência somente será possível se houver cláusula expressa nos editais de licitação e nos contratos de prestação de serviços estabelecendo a obrigatoriedade de o contratado comprovar, mensalmente, perante o contratante, os pagamentos dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da execução.

▶ RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA EM CONVÊNIOS

A responsabilidade subsidiária do município também pode ocorrer na execução de convênios celebrados entre o município e entidades privadas que visem o repasse de subvenções sociais para a aplicação em programas voltados ao atendimento de demandas das áreas de saúde, educação e assistência social.

▶ COMO PREVENIR A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO

Na celebração de convênio para atender as áreas de saúde, educação e assistência social, deverá ser inserida, pelo município, no termo de convênio e nas suas alterações, cláusula sobre a obrigatoriedade do conveniado comprovar, mensalmente, perante a administração municipal, os pagamentos dos encargos (trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais) resultantes da execução do convênio, sob pena de suspensão da liberação das parcelas subsequentes.

6.7. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Os contratos de concessão de serviços públicos deverão estar regularizados. Cabe ressaltar que as concessões somente podem ser realizadas mediante prévio processo licitatório. Podem ser objeto de concessão:

- ▶ transporte coletivo municipal;
- ▶ saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, recolhimento de lixo e limpeza urbana;

- ▶ serviço de táxi;
- ▶ serviços funerários;
- ▶ utilização de mercado público, quando existente.

6.7.1. SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com a Lei nº 11.445/07, a prestação dos serviços de saneamento básico deve ser concebida como um meio para garantir a todos o direito à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da CF).

O saneamento básico, de responsabilidade do município, pode ser executado por meio direto ou indireto. Na forma indireta, poderá ser feito através de concessão ou contratação de serviços.

▶ ABRANGÊNCIA DO SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico abrange:

- ▶ o abastecimento de água potável;
- ▶ o esgoto sanitário;
- ▶ a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (lixo);
- ▶ a drenagem e manejo de águas pluviais (chuva) urbanas.

▶ COMPETÊNCIA

A instituição das diretrizes para o saneamento básico compete à União (art. 21, XX, da CF). Já a promoção da melhoria das condições de saneamento básico é da competência comum da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios (art. 23, IX, da CF).

No município, a execução de serviços de saneamento básico está a cargo da direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) (art. 18, IV, d, Lei nº 8.080/90).

▶ **CONCESSÃO OU CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Respondendo consulta formulada por ente municipal sobre a contratação de serviços de saneamento básico, o Tribunal de Contas de Santa Catarina firmou o seu entendimento por meio do Prejulgado nº 1933.

▶ **PRESTADOR DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

O município pode contratar empresa privada para a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, através de processo licitatório regulado pela Lei Federal nº 8.666/93.

É possível conceder a uma única empresa a execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos, salvo situações em que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e se mostre essencial à preservação do princípio da competitividade.

▶ **CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS OU INCENTIVOS FISCAIS À CONCESSIONÁRIA**

Na concessão comum é possível a previsão de subsídios ou incentivos fiscais à concessionária, contanto que haja previsão legal e o benefício tenha sido posto à disposição de todos os licitantes no momento da elaboração das propostas, ou haja, em razão de fato superveniente, a necessidade de revisão destinada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

▶ **PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO**

Embora tenha o administrador liberdade para definir a metodologia a ser utilizada para a elaboração do plano de saneamento, o conteúdo deverá obedecer as exigências mínimas previstas no art. 11 da Lei nº 11.445/07 e os princípios elencados no art. 2º, da mesma Lei.

Mediante prévio processo licitatório, é possível a contratação de empresa para a elaboração do plano de saneamento básico.

No edital de concorrência que tenha por objeto a concessão de serviço de saneamento é vedada previsão de exigência de apresentação de plano de saneamento elaborado às expensas dos licitantes.

▶ **CONTEÚDO DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO**

O plano de saneamento básico deve conter:

- ▶ o diagnóstico da situação e dos impactos nas condições de vida;
- ▶ os objetivos e metas;
- ▶ os programas, projetos e ações;
- ▶ as ações para emergências e contingências;
- ▶ a avaliação sistemática da eficiência e eficácia.

▶ **CONDIÇÕES PARA VALIDADE DO CONTRATO**

O contrato de concessão de serviços de saneamento depende do implemento das seguintes condições:

- ▶ aprovação do plano de saneamento básico;
- ▶ estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira;
- ▶ regulação (existência de norma reguladora);
- ▶ audiência e consultas públicas prévias.

▶ **DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA O PROCESSAMENTO DO LIXO**

Será dispensável a licitação para a contratação de coleta, processamento e comercialização de lixo reciclável ou reutilizável, quando houver sistema de coleta seletiva, com associações ou cooperativas formadas, exclusivamente, por pessoas físicas de baixa renda, reconhecidas pelos poder público como catadores de materiais recicláveis; e que estas façam uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas ambientais e de saúde (art. 24, XXVII, Lei nº 8.666/93).

6.8. PARCERIAS COM OSCIPS

▶ **DEFINIÇÃO DE OSCIP**

Conhecidas sob a sigla OSCIPs, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos,

cujos requisitos para constituição e objetivos sociais encontram-se estabelecidos na Lei Federal nº 9.790/99, alterada pela Lei nº 10.539/02, e regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99.

Sua constituição segue as mesmas exigências estabelecidas para a de qualquer organização não governamental (ONG), contudo, nos termos do Decreto nº 3.100/99, para a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, deve ser encaminhado requerimento ao Ministério da Justiça, acompanhado do estatuto social registrado em cartório, da ata da eleição da atual diretoria, do balanço patrimonial, da declaração de isenção do imposto de renda e da inscrição no CGC/CNPJ.

▶ TERMO DE PARCERIA

O Poder Público pode firmar acordo com as OSCIPs por meio de Termo de Parceria. Embora assemelhado a um contrato, esse termo possui características e objetivos específicos, não se confunde com as contratações regidas pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

▶ QUANDO PODE SER FEITA A PARCERIA

Somente pode ser feita em caso de aprovação de projeto por meio concurso (modalidade de licitação) para determinadas áreas, tais como: promoção da assistência social; cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação e saúde gratuitas (de forma complementar ao Poder Público); segurança alimentar e nutricional; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; voluntariado; desenvolvimento econômico e social; e combate à pobreza; sistemas alternativos de produção; comércio; emprego e crédito; desenvolvimento de tecnologias alternativas.

Na realidade, de acordo com a regulamentação acima indicada, essas parcerias (OSCIPs e Poder Público) são projetos parcialmente financiados pela Administração Pública através da aprovação em concurso de projetos, no qual estejam assegurados os princípios da impessoalidade, da isonomia e da economicidade, entre outros.

▶ O QUE NÃO PODE SER FEITO EM PARCERIA COM OSCIP

Não se admite a parceria com OSCIP para os seguintes casos:

- ▶ Contratação indireta de pessoal para desempenho de funções próprias de cargos já existentes no quadro de pessoal e estrutura organizacional do município, com burla ao princípio constitucional do concurso público.
- ▶ Execução do Programa de Saúde da Família (PSF) e outros programas nas áreas de saúde, educação, administração.
- ▶ Execução de atividades finalísticas ou atividades-meio dos órgãos e entidades públicos.

Isso se aplica também às organizações sociais e outras entidades não governamentais.

▶ EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA FORMALIZAR A PARCERIA COM O MUNICÍPIO

O Prejulgado nº 1611 veicula o entendimento do Tribunal de Contas, com fundamento na Lei Federal nº 8.666/93, pela inviabilidade de dispensa do procedimento licitatório para contratação de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público. A escolha de OSCIP para celebração do Termo de Parceria, nos termos da Lei Federal nº 9.790/99, far-se-á por meio de concurso de projetos (modalidade de licitação), conforme dispõe o art. 23 do Decreto nº 3.100/99.

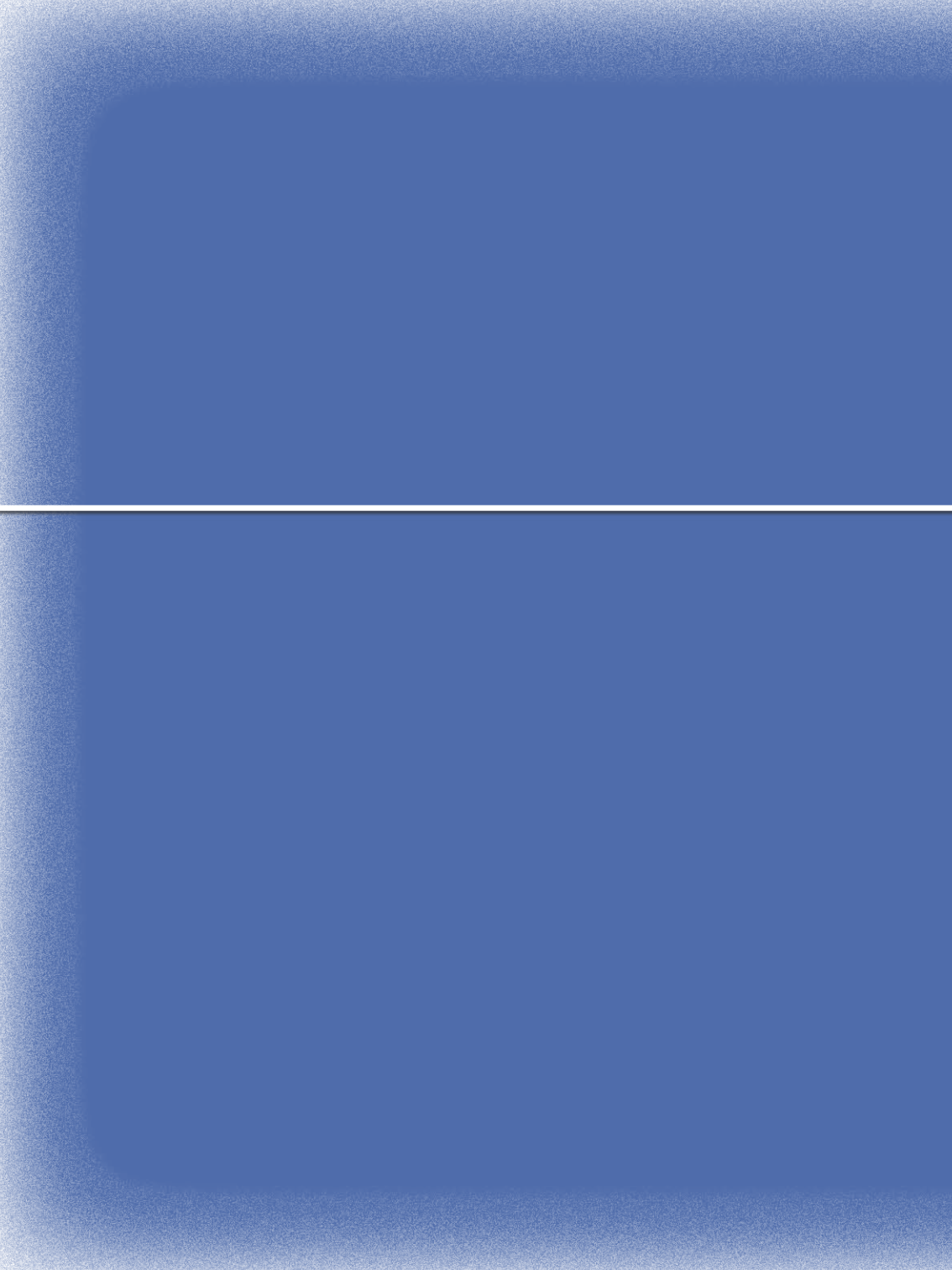
▶ PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS OSCIPS

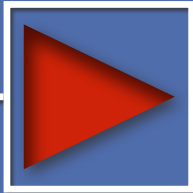
Firmado o termo de parceria com o município, a OSCIP fica obrigada a prestar contas dos recursos públicos recebidos ao órgão repassador, ao qual compete o exame da legalidade e a guarda da documentação para a análise do Tribunal de Contas por ocasião de auditoria no órgão repassador dos recursos ou quando expressamente requisitada (Prejulgado nº 1519).

6.9. PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS) E OUTRAS ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS)

As parcerias/convênios com organizações sociais (OS) e outras organizações não governamentais (ONGs) seguem as mesmas restrições e obrigações das OSCIPs, concernentes à contratação indireta de pessoal para desempenhar funções próprias de cargos existentes, à estrutura organizacional do município e à vedação da execução do Programa de Saúde da Família (PSF), entre outros programas nas áreas de saúde, educação e administração.

Pode haver convênio, mediante autorização legislativa, para transferência de recursos que custeiem atividades complementares do poder público nas áreas da saúde (hospitais filantrópicos), ensino ou cultura e esporte (*vide capítulo sobre transferências voluntárias*).





7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS

7.1. MODALIDADES

As normas gerais sobre transferências voluntárias (subvenções sociais, auxílios e contribuições) se encontram na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Podem ser feitas de duas formas:

- ▶ para outro ente da federação (art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF);
- ▶ para o setor privado (arts. 16 a 21 da Lei nº 4.320/64, e art. 26 da LRF).

Cada ente da federação também pode estabelecer regramento sobre a matéria, mas sem desprezar as normas gerais das citadas leis.

7.1.1. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE ACORDO COM A LRF

Denomina-se transferência voluntária a entrega de recursos de um ente da federação a outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que tal repasse não decorra de determinação legal ou constitucional, ou se destine ao Sistema Único de Saúde (art. 25 da LRF).

Também integram as transferências voluntárias, a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, dependendo de autorização legal (art. 26 da LRF).

7.1.2. SUBVENÇÕES SOCIAIS

A LRF não trata especificamente das transferências de recursos públicos às entidades civis sem fins lucrativos, denominadas subvenções sociais pela Lei nº 4.320/64 — que também constituem transferência voluntária. Em muitos municípios catarinenses, as transferências representam volume significativo de recursos, razão pela qual é relevante fazer algumas considerações, como a seguir expostas, sobre a matéria.

▶ DEFINIÇÃO DA LEI Nº 4.320/64 PARA SUBVENÇÕES SOCIAIS

Disciplinadas pelos arts. 16 e 17 da Lei nº 4.320/64, as subvenções sociais são transferências correntes feitas pelo Estado e municípios às entidades civis sem fins lucrativos que manifestarem interesse em colaborar com o poder público na prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. Destinam-se a cobrir despesas de custeio.

É vedada a utilização de subvenções para despesa de capital, ou seja, para realização de obras ou aquisições de bens móveis ou imóveis.

▶ REQUISITOS LEGAIS PARA CONCESSÃO DE TRANSFERÊNCIAS

O art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, para as transferências voluntárias, os seguintes requisitos:

- ▶ ser autorizada por lei específica;
- ▶ atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- ▶ estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

▶ REQUISITOS EM RELAÇÃO AO BENEFICIÁRIO

A concessão de subvenção social pelos municípios deve estar disciplinada em lei municipal. Será feita sua formalização, preferencialmente, através de convênio.

De todo modo, a lei municipal que disciplinar a matéria deve condicionar o repasse da subvenção à apresentação, pelo beneficiário, dos seguintes documentos:

- ▶ Solicitação formal de recursos pela entidade, dirigida ao chefe do Poder Executivo.
- ▶ Plano de trabalho devidamente preenchido e assinado pelo representante da entidade.
- ▶ Ficha cadastral preenchida — com os endereços da entidade e do responsável pela aplicação.
- ▶ Prova de mandato da diretoria em exercício — fotocópia das atas de eleição e da posse de seus diretores.

- ▶ Cópia do estatuto da entidade.
- ▶ Certidão do registro e arquivamento dos atos constitutivos no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.
- ▶ Prova de funcionamento regular da instituição — atestado por juiz, promotor de Justiça, presidente da câmara municipal, delegado de polícia etc.
- ▶ Prova da abertura de conta corrente individualizada e vinculada — declaração do gerente, extrato de conta.
- ▶ Declaração assinada pelo responsável atual da entidade, responsabilizando-se quanto ao recebimento, à aplicação e à prestação de contas dos recursos, com nome completo e número da carteira de identidade.
- ▶ Cópia do CPF e da Carteira de Identidade do presidente atual da entidade.
- ▶ Cópia do CNPJ da entidade.
- ▶ Cópia do comprovante de inscrição no conselho municipal de assistência social, nos casos de entidade de assistência social.
- ▶ Autorização do chefe do Poder Executivo.

▶ **VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO SOCIAL**

É vedada a concessão de subvenção social pelo município para:

- ▶ Entidades que visem à obtenção de lucros (art. 41 da Resolução nº TC-16/94).
- ▶ Entidades que não apresentarem a prestação de contas ou não tiverem, por qualquer motivo, a sua aprovação pelo órgão concedente — responsável pela concessão — dos recursos (art. 17 da Lei nº 4.320/64).
- ▶ Atender despesas já realizadas (art. 31 da Resolução nº TC-16/94).
- ▶ Igrejas e cultos religiosos (art. 19, I, da Constituição Federal).

▶ **APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM FINALIDADE DIVERSA DA AUTORIZADA**

A aplicação dos recursos — concernentes a subvenções sociais e demais transferências voluntárias — não poderá ser feita de forma diversa da prevista

na autorização do chefe do Executivo municipal ou no instrumento que formalizou a transferência (convênio ou outro instrumento congêneres).

Cabe ressaltar que é vedada a aquisição de material permanente com os recursos transferidos a título de subvenção social.

▶ **ABERTURA DE CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA**

A entidade beneficiária de subvenção social deverá providenciar a abertura de conta bancária individualizada específica para o recebimento dos recursos do município. Para movimentação dessa conta corrente, deverão ser somente emitidos cheques nominais e individualizados por credor (art. 48 da Resolução nº TC-16/94).

▶ **SALDO DOS RECURSOS NÃO UTILIZADOS**

O saldo dos recursos que não forem utilizados até o final do exercício, ou após o transcurso do prazo de aplicação definido em lei municipal, deverá ser restituído ao município (art. 44, VI, da Res. nº TC-16/94).

▶ **PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A entidade beneficiária de subvenção social ou transferência voluntária deve apresentar a prestação de contas ao município (órgão repassador) no prazo fixado pela lei municipal que disciplinar a matéria.

▶ **DOCUMENTOS QUE DEVEM COMPOR A PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A prestação de contas de subvenção social deve estar composta pelos seguintes documentos mencionados nos incisos do art. 44 da Resolução nº TC-16/94:

- I — Balancete de Prestação de Contas de Recursos Antecipados.
- II — Notas de empenho e ordens de pagamento emitidas, quando tratar-se de unidade da Administração Pública.
- III — Documento comprobatório das despesas realizadas (notas fiscais, recibo, folhas de pagamento, roteiros de viagem, ordens de tráfego, bilhetes de passagem, guias de recolhimento de encargos sociais e de tributos, faturas, duplicatas etc.), em primeira via, salvo exceções cabíveis.

- IV — Referências aos processos licitatórios ou justificativas de dispensa ou de inexigibilidade de licitações, em se tratando de antecipações de recursos na forma de Adiantamentos, de Delegações de Recursos e Encargos ou de Transferências a títulos de Auxílios e Contribuições, neste último caso quando a unidade beneficiada for sujeita às normas pertinentes à licitação.
- V — Extratos bancários da conta especial, com a movimentação completa do período.
- VI — Guia de recolhimento de saldo não aplicado, se for o caso, acompanhado da nota de estorno da despesa ou do comprovante de ingresso na Receita Orçamentária.
- VII — Declaração do responsável, no documento comprobatório da despesa, certificando que o material foi recebido ou o serviço prestado, e que está conforme as especificações nele consignadas.
- VIII — Declaração do responsável, quando se tratar de obra, dos serviços executados, com sucinta caracterização das etapas efetuadas e, no caso de sua conclusão, acompanhada do respectivo termo de recebimento.
- IX — Declaração passada pelo ordenador da despesa que os recursos foram rigorosamente aplicados aos fins concedidos, exceto no caso de adiantamento.

No caso de serviços de publicidade, devem ser apresentados também os documentos indicados no art. 65 da Resolução nº TC-16/94.

▸ RESPONSABILIDADE DO CONTROLE INTERNO

A prestação de contas deve permanecer em poder e guarda do controle interno da unidade repassadora dos recursos. Conforme o art. 44 da Resolução nº TC-16/94, compete ao controle interno, em apoio ao controle externo:

- Acompanhar o cumprimento dos prazos para a apresentação da prestação de contas pelo beneficiário da subvenção social.
- Verificar a regularidade da prestação de contas.

- ▶ Alertar a autoridade administrativa sobre a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial quando a entidade beneficiária não apresentar a prestação de contas no prazo legal.
- ▶ Alertar a autoridade administrativa quando constatar irregularidade na aplicação dos recursos (art. 60, IV, c/c art. 61, III, da LC nº 202/00).

7.1.3. SUBVENÇÕES ECONÔMICAS

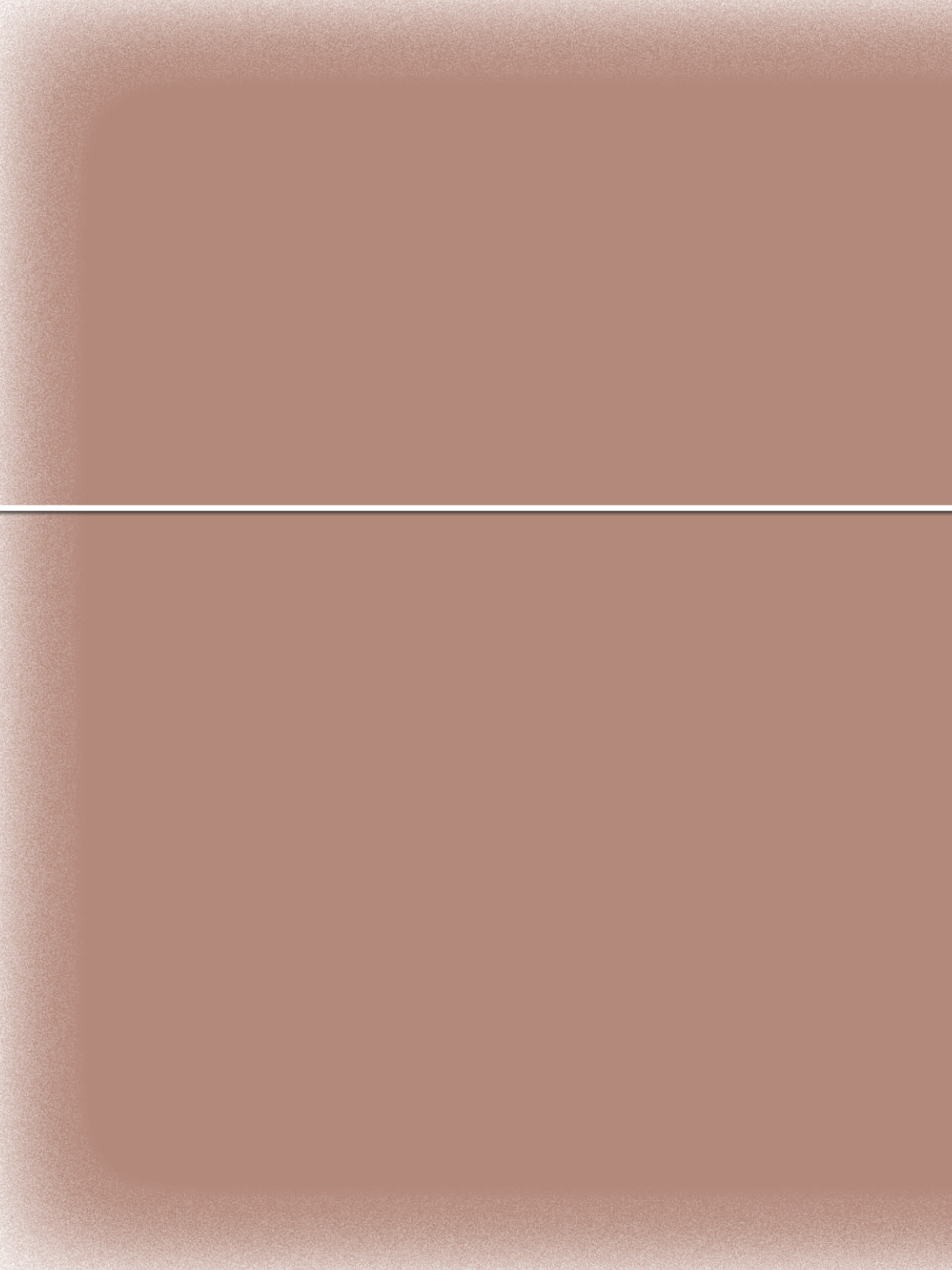
São as transferências do Tesouro municipal para cobrir déficits, autorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento (art. 18 da Lei nº 4.320/64). Somente se aplicam às empresas públicas ou sociedades de economia mista pertencentes ao município.

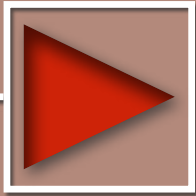
▶ AUXÍLIOS E CONTRIBUIÇÕES A EMPRESAS PRIVADAS

Estão vedadas as transferências de bens ou recursos financeiros que se incorporem ao patrimônio de empresas com fins lucrativos (art. 21 da Lei nº 4.320/64).

7.1.4. PAGAMENTO DE DESPESA DE OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO

Para o município arcar com despesas originariamente de competência de outro ente da federação, o prefeito deve observar os requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal — autorizações definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, e prévia celebração de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres.





8. GESTÃO DE PESSOAL

8.1. REGIME JURÍDICO DOS CARGOS PÚBLICOS

A expressão “regime jurídico” pode ser entendida como o conjunto de normas e princípios do Direito que incidem sobre uma determinada situação. O art. 39 da Constituição Federal, na sua redação original, estabeleceu o regime jurídico único para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. À época, muitos municípios brasileiros, diante da indefinição do regime previdenciário de seus servidores e considerando as dificuldades na distinção entre regime de emprego e regime previdenciário, optaram pelo regime jurídico único regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), adotando, inadequadamente, o regime de emprego público para a administração direta, inclusive para os cargos de provimento em comissão, desvirtuando completamente a natureza destes cargos.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19 deu nova redação ao art. 39 da Constituição Federal, abolindo o regime jurídico único. Contudo, o desvirtuamento permaneceu, em especial quanto aos cargos em comissão. Observa-se que o art. 39 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, está com sua eficácia suspensa em face de medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no exame da ADI nº 2.135-4, de 02/08/2007, ficando restabelecida a redação original do art. 39 e o regime jurídico único.

8.1.1. CARGO EM COMISSÃO

A denominação “cargo em comissão” está relacionada com a segurança da relação jurídica estabelecida entre o seu titular e a Administração Pública. Nessa perspectiva, os cargos em comissão podem ser permanentes na estrutura organizacional, mas seus titulares são transitórios. Os seus ocupantes são livremente nomeados e exonerados pela autoridade competente.

► CONSEQÜÊNCIAS DA LIVRE NOMEAÇÃO/EXONERAÇÃO

A livre nomeação para o cargo em comissão tem como conseqüência o fato de que o escolhido não precisa prestar concurso público para assumir

o cargo, sendo selecionado em razão da relação de confiança que possui com a autoridade nomeante. Daí os cargos em comissão serem popularmente chamados de “cargos de confiança”. A relação de confiança deve ser estabelecida em face da confiabilidade quanto ao bom desempenho do profissional no exercício do cargo.

A livre exoneração significa que seu titular pode ser exonerado a qualquer momento pela autoridade nomeante, sem que haja necessidade de um processo administrativo ou mesmo de qualquer justificativa para tanto. Dessa forma, o titular do cargo em comissão não adquire estabilidade, impedindo-se, assim, que os exonerados tenham direitos às verbas trabalhistas e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

▶ REGIME JURÍDICO

O regime jurídico aplicável aos cargos em comissão é o regime estatutário, ou seja, todos os direitos e deveres de seus titulares, incluindo-se a remuneração e as atribuições específicas, devem estar previstos em lei de iniciativa do prefeito, conforme prevê o art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal. Portanto, do ponto de vista legal, os cargos em comissão não podem ser regidos pela CLT.

▶ ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM COMISSÃO

De acordo com o art. 37, V, da Constituição Federal, os cargos em comissão são destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, nas condições e nos percentuais mínimos previstos em lei.

▶ APOSENTADORIA DOS OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO

Ao ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração é aplicado o Regime Geral de Previdência Social, ou seja, deve estar vinculado ao regime administrado pelo INSS, de acordo com o art. 40, § 13, da Constituição Federal. Neste caso, a contribuição previdenciária do município (patronal) e do servidor é devida ao INSS.

Caso o titular do cargo em comissão também seja servidor público de carreira do município, ou seja, titular de cargo efetivo devidamente nomeado por concurso, a aposentadoria será pelo regime previdenciário adotado pelo município. Nesse caso, não será contribuinte obrigatoriamente do RGPS.

▶ **VEDAÇÃO À NOMEAÇÃO EM CARGO EM COMISSÃO**

Recentemente, o STF editou a Súmula Vinculante nº 13, limitando a liberdade de nomeação para os cargos em comissão, com o seguinte teor:

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

Tratando-se de Súmula Vinculante, seu cumprimento independe da existência de lei municipal (art. 103-A da CF), sendo, inclusive, proibido ao município criar lei reduzindo o alcance da Súmula. Todas as esferas da Administração Pública ficam obrigadas aos termos de súmula vinculante.

8.1.2. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

A Constituição Federal, no art. 37, XVI, estabelece os casos em que é permitida a acumulação de cargos, empregos e funções nas administrações direta e indireta, nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista. Em face da complexidade da matéria e da dificuldade de interpretação do dispositivo constitucional, o tema tem suscitado muitas dúvidas na administração municipal. A seguir, apresenta-se, em síntese, a orientação firmada pelo Tribunal de Contas catarinense sobre a matéria.

▶ **CARGO DE PROFESSOR COM OUTRO CARGO TÉCNICO OU CIENTÍFICO**

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, XIII, combinado com o 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 (Prejulgado nº 1261).

▶ **CARGO EFETIVO COM CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL**

O servidor público efetivo municipal ocupante de 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 adicional, gratificação ou qualquer outro estipêndio, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição Federal (Prejulgado nº 890).

▶ **CARGO EM COMISSÃO COM CARGO EFETIVO**

A Constituição Federal (art. 37, XVI e XVII) não permite a acumulação remunerada de cargo de provimento efetivo com a de cargo de provimento em comissão (Prejulgado nº 653, reformado).

▶ **DOIS CARGOS EM COMISSÃO**

A acumulação remunerada de dois cargos comissionados é vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal (Prejulgado nº 307, reformado).

É incompatível a acumulação de dois cargos em comissão no âmbito da Administração Pública, quaisquer que sejam os poderes ou esferas por não se enquadrar nas exceções passíveis de acumulação estabelecidas pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal (Prejulgado nº 761).

▶ **PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM A REMUNERAÇÃO DE CARGO EFETIVO**

É permitido ao servidor inativo retornar ao exercício da função pública, acumulando proventos e vencimentos nos casos permitidos pelo § 10, do art. 37 da Constituição Federal (Prejulgado nº 650, reformado).

O servidor público aposentado pelo Estado ou pelo município, com fundamento no arts. 40 ou 42 da Constituição Federal, que presta concurso público e é nomeado para ocupar cargo público municipal, deve optar entre os proventos da aposentadoria e a remuneração do cargo, em conformidade com o disposto no art. 37, § 10, da Constituição Federal, salvo os casos de acumulação previstos nos arts. 37, XVI, 95, parágrafo único, I, e 128, § 5º, II, alínea d, da Constituição Federal (Prejulgado nº 1216).

▶ **PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM A REMUNERAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO**

É permitido ao servidor público inativo, sem vício de acumulação indevida, exercer cargo de provimento em comissão acumulando proventos e vencimentos (Prejulgado nº 650, reformado).

▶ **PERMANÊNCIA DO SERVIDOR NO CARGO OU EMPREGO PÚBLICO APÓS A APOSENTADORIA**

Ao servidor público não é possível, quando se aposenta, continuar exercendo normalmente suas funções, já que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvando-se a aposentadoria voluntária do empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista (Prejulgado nº 650, reformado).

8.1.3. ACUMULAÇÃO DE CARGOS COM O EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO

▶ CARGO EFETIVO COM MANDATO DE VEREADOR

O vereador que for investido em cargo público efetivo ou emprego público do Estado ou do município, após aprovação em concurso público, poderá tomar posse no cargo efetivo, sem prejuízo do mandato de vereador. O exercício concomitante do cargo público efetivo e do mandato de vereador somente é possível quando houver compatibilidade de horários. Neste caso, o vereador poderá acumular as respectivas funções bem como a remuneração e as demais vantagens do cargo efetivo com o subsídio do mandato. Não havendo compatibilidade de horários, o agente será afastado do exercício do cargo ou emprego, sendo-lhe facultado optar pela remuneração do cargo efetivo ou do emprego (Prejulgado nº 599).

▶ CARGO COMISSIONADO COM MANDATO DE VEREADOR

É ilegítimo o exercício concomitante de cargo em comissão pertencente à estrutura do Poder Executivo municipal com o mandato de vereador, em decorrência do princípio da separação das funções estatais, uma vez que na relação decorrente do cargo comissionado haverá submissão do vereador aos comandos do chefe do Poder Executivo municipal, incompatível com o exercício da vereança (Prejulgado nº 547).

▶ ACUMULAÇÃO DE CARGO DE MÉDICO COM O EXERCÍCIO DO MANDATO DE PREFEITO

O servidor público ocupante de cargo efetivo ou emprego público de médico pertencente à estrutura do Poder Executivo eleito prefeito, deve se afastar do cargo ou emprego, sendo-lhe facultado optar pela remuneração do cargo ou emprego, nos termos do art. 38, II, da Constituição Federal.

Enquanto permanecer no exercício do mandato de prefeito, o ocupante de cargo ou emprego de médico não pode realizar serviços profissionais pelo Sistema Único de Saúde (SUS) com habitualidade, incluindo o método de credenciamento, por caracterizar acumulação remunerada de funções públicas.

Salvo vedação na Lei Orgânica do município, o médico em exercício do cargo de prefeito não está impedido de realizar procedimento cirúrgico, em casos excepcionais para atendimentos emergenciais, cuja recusa possa caracterizar omissão de socorro. (Prejulgado nº 1845)

▶ **ACUMULAÇÃO DE CARGO EFETIVO COM MANDATO DE VICE-PREFEITO**

É inconstitucional a acumulação da remuneração de cargo efetivo com o subsídio de vice-prefeito, em face da inaplicabilidade, à espécie, da norma do art. 38, III, da Constituição Federal, que se restringe tão somente ao vereador. Entretanto, o servidor público efetivo que vier a exercer mandato de vice-prefeito pode optar entre a remuneração do cargo e o subsídio de vice-prefeito. Caso o servidor faça a opção pelo subsídio, terá direito ao recebimento apenas do valor correspondente ao subsídio (parcela única), ficando vedado o pagamento de adicional, gratificação ou quaisquer outras vantagens do cargo efetivo, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição Federal (Prejulgado nº 1103).

▶ **ACUMULAÇÃO DE CARGO DE VICE-PREFEITO COM CARGO EM COMISSÃO**

O vice-prefeito designado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito do Poder Executivo deverá optar entre o subsídio de vice-prefeito e a remuneração do cargo ou da função.

O vice-prefeito investido no cargo de secretário municipal deverá optar entre o subsídio afeto ao mandato eletivo e o vencimento do respectivo cargo (Prejulgado nº 650, reformado).

8.1.4. ACUMULAÇÃO DE CARGOS E O RESPEITO AO TETO REMUNERATÓRIO

O provento de aposentadoria, subsídio de agente político e vencimento pelo exercício de cargo público, recebidos aglutinadamente, devem observar o teto remuneratório instituído pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (Prejulgado nº 653, reformado).

8.1.4.1. DIREITO AO SUBSÍDIO MENSAL — VICE-PREFEITO

O vice-prefeito, exercendo ou não função executiva na administração municipal, tem direito à percepção mensal do subsídio de vice-prefeito fixado pela câmara municipal (Prejulgado nº 160, reformado).

8.1.5. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

O Programa Saúde da Família (PSF) constitui a principal estratégia do Ministério da Saúde para reorientar o SUS a partir da atenção básica, visando à prevenção. Considerando que a execução deste Programa de governo ficou sob a responsabilidade dos municípios, alguns pontos importantes devem ser observados.

▶ REGRAS PARA A COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES DO PSF

Basicamente, as equipes do PSF são compostas por um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e cinco ou seis agentes comunitários, podendo as equipes serem ampliadas, de acordo com a complexidade local e a demanda populacional. A Portaria nº 648, de 28/03/2006, expedida pelo Ministério da Saúde, aprovou a Política Nacional de Atenção Básica e estabeleceu a revisão de diretrizes e normas para a execução do PSF e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

▶ FORMA DE ADMISSÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE

Com o advento da Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/2006, regulamentada pela Lei Federal nº 11.350, de 05/10/2006, os agentes comunitários de saúde passaram a ter regras próprias e obrigatórias quanto à forma de ingresso no serviço público, ficando definido o regime jurídico de emprego regido pela CLT, salvo se lei local dispuser que o regime será o estatutário (art. 8º da Lei nº 11.350/06).

▶ FORMA COMO SE REALIZARÁ O PROCESSO SELETIVO PÚBLICO

Diferentemente dos demais profissionais do PSF, a Lei nº 11.350/06 (art. 9º) permite que os agentes comunitários de saúde sejam admitidos após apro-

vação em processo seletivo de provas ou de provas e títulos. Esta sistemática vigora desde a publicação da Emenda Constitucional nº 51. A Lei nº 11.350/06 garantiu a permanência no exercício das funções aos agentes comunitários de saúde que já atuavam antes da Emenda Constitucional, desde que o ingresso tenha sido por processo seletivo público (art. 9º, parágrafo único).

▶ REQUISITOS MÍNIMOS PARA O INGRESSO MEDIANTE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO

A Lei Federal nº 11.350/06, em seu art. 6º, estabeleceu requisitos mínimos a serem observados no processo seletivo público a ser normatizado por lei municipal, podendo o município ampliar o grau de exigência, de acordo com suas peculiaridades. São eles:

- ▶ Residir na área da comunidade em que atuar desde a data da publicação do edital de processo seletivo público (demissão sumária no caso de apresentação de declaração falsa — art. 10, parágrafo único).
- ▶ Haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório de formação inicial e continuada.
- ▶ Haver concluído o ensino fundamental.

▶ CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

A contratação temporária ou terceirizada foi vedada, conforme disposto no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/06, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, bem como na ausência do titular em caso de afastamento na forma da lei aplicável (Prejulgado nº 1853). Neste caso, excepcionalmente, os municípios poderão contratar temporariamente, nos termos do art. 37, IX, da CF.

▶ FORMA DE CONTRATAÇÃO DOS DEMAIS PROFISSIONAIS QUE COMPÕEM O PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

Os demais profissionais (médico, enfermeiro, técnico de enfermagem e, se houver, dentista e auxiliar de consultório dentário) não foram citados pela Emenda Constitucional nº 51, bem como na Lei Federal nº 11.350/06.

Ou seja, referidos regulamentos se restringiram à admissão de pessoal para atendimento do PACS.

O entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina é de que as admissões dos profissionais do PSF devem ser precedidas de concurso público, de provas ou de provas e títulos, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal (Prejulgado nº 1853). Portanto, a admissão segue as mesmas exigências dos demais servidores públicos efetivos.

▶ REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO

No mesmo Prejulgado nº 1853, com base nas disposições constitucionais vigentes à época, o Tribunal de Contas de Santa Catarina admite o regime de emprego público dos profissionais do PSF, organizado em quadro específico no órgão, vinculado ao Programa, mediante contrato regido pela CLT, bem como ao regime geral da previdência e ao FGTS, sem direito à estabilidade, nos termos do art. 41 da Constituição Federal. A legislação aplicável à matéria deve definir os casos de rescisão unilateral, salvo se lei local estabelecer o regime jurídico estatutário, com ingresso mediante prévio concurso público.

▶ COMO FICAM AS ADMISSÕES DE PESSOAL APÓS O DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 2.135-4, VOTADA EM 02/08/2007)

O STF, ao deferir a medida cautelar que suspendeu a vigência do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, restabelecendo, portanto, a redação anterior à Emenda Constitucional nº 19/98 (Regime Jurídico Único), atribuiu à decisão efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir de agosto de 2007. Com isso, toda legislação editada durante a vigência do art. 39, *caput*, com a redação da Emenda Constitucional nº 19 continua válida, ficando resguardadas as situações consolidadas até o julgamento do mérito.

A legislação que disciplina a contratação dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, editada anteriormente ao deferimento da cautelar que suspendeu o *caput* do art. 39 da Constituição Federal,

baseia-se no § 5º do art. 198 da Constituição Federal o qual previu que “lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias”. Referida regulamentação deu-se através da Lei Federal nº 11.350/06, sendo que o art. 8º esclareceu que o regime jurídico desses profissionais deve ser o celetista, salvo se, no caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Dessa forma, em interpretação conforme a Constituição e considerando o disposto nos parágrafos 4º e 5º do art. 198 da Constituição Federal, bem como as disposições da Lei Federal nº 11.350/06, entende-se que o regime jurídico dos cargos de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias constitui exceção à regra do *caput* do art. 39 da Carta Magna. Tal regime jurídico não foi afetado pelos efeitos da cautelar deferida na ADI nº 2135-4.

Quanto aos demais profissionais do PSF (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, e quando for o caso, dentistas e auxiliares de consultório dentário) deve-se observar que as orientações desta Corte de Contas foram traçadas segundo as normas vigentes anteriormente à edição da medida cautelar do STF. Assim, os posicionamentos expressos por este Tribunal permanecem válidos para o período em que vigorava a redação do *caput* do art. 39 da Constituição Federal segundo a Emenda Constitucional nº 19.

8.1.6. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL

A contratação por tempo determinado é o instrumento jurídico a ser formalizado pelos gestores quando presente a necessidade temporária de contratação de pessoal e o excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF).

► COMO REGULAMENTAR

O art. 37, IX, da Constituição Federal, deve ser regulamentado por lei municipal, que indicará os casos de contratação temporária de excepcional interesse público. É ilegal a contratação temporária sem previsão específica em lei municipal.

▶ O QUE DEVE CONTER A LEI

A lei deve regulamentar tudo o que se referir a essa forma de contratação, como: hipóteses de cabimento da contratação temporária, prazo, possibilidade ou não de prorrogação do contrato de trabalho, obrigatoriedade de vinculação ao RGPS, em face do art. 40, § 13, da Constituição Federal (redação da Emenda Constitucional nº 20/98), regime jurídico administrativo, direitos e deveres dos contratados e critérios de seleção.

▶ SELEÇÃO DE PESSOAL

A escolha do pessoal a ser contratado por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, deverá ser feita mediante processo seletivo simplificado, sujeito à ampla divulgação e observada a dotação orçamentária específica.

▶ REGIME CONTRATUAL

O contrato não é regido pela CLT, mas sim por um contrato especial (administrativo).

▶ NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO É REQUISITO BÁSICO

O gestor público deve justificar as razões da contratação temporária, isto é, demonstrar a temporariedade e o excepcional interesse público, bem como por que o bom andamento do serviço público ficaria prejudicado sem a contratação.

▶ ALGUMAS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

A contratação temporária pode ser utilizada nos seguintes casos:

- ▶ Aumento transitório de demanda, cuja resolução seja urgente, como na eventualidade da ocorrência de surto epidêmico ou calamidade pública, que não possam ser solucionados só com a utilização dos recursos humanos de que dispõe a Administração Pública.
- ▶ Falta transitória do titular de cargo ou emprego público, quando o afastamento possa sensivelmente prejudicar o andamento do serviço municipal.
- ▶ Criação ou ampliação do quadro de profissionais, até o devido e regular provimento dos concursados.

▶ **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE ACESSOR JURÍDICO/ PROCURADOR**

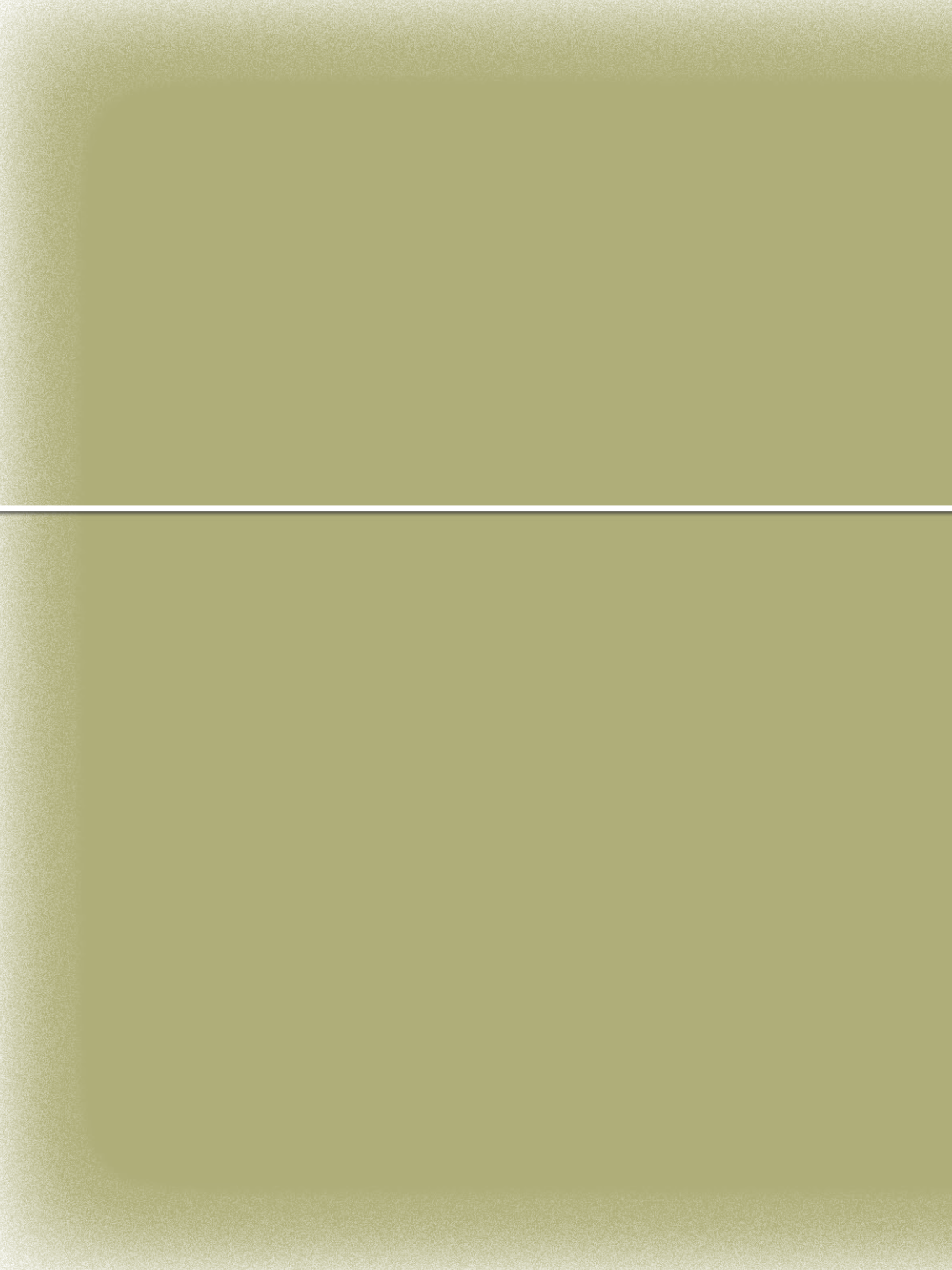
É possível a contratação temporária de assessor jurídico/procurador nas seguintes hipóteses: falta transitória de titular do cargo; necessidade de ampliação do quadro de profissionais em face da demanda; quando não houver cargo de advogado, assessor jurídico ou equivalente na estrutura administrativa.

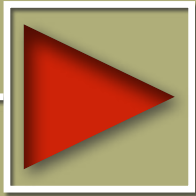
Nessas hipóteses, até que sejam criados os respectivos cargos e providenciado o regular provimento, a prefeitura pode contratar assessor jurídico/procurador em caráter temporário, desde que tais hipóteses estejam previstas em lei municipal que regulamente a matéria, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

▶ **CONSEQÜÊNCIA DA FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA**

Temos as seguintes conseqüências:

- ▶ a nulidade do ato de contratação em face da violação das regras do concurso público (art. 37, II, c/c § 2º, da CF);
- ▶ a aplicação de sanção pelo Tribunal de Contas;
- ▶ a eventual ação civil pública por improbidade administrativa do gestor;
- ▶ a condenação do município ao recolhimento do FGTS referente ao período da contratação (Enunciado nº 331-TST).





9. REGIME PREVIDENCIÁRIO

9.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA E DO REGIME PRÓPRIO

O regime previdenciário possui características e normas próprias (art. 40 da Constituição Federal, Leis federais n. 9.717/98 e 10.887/04). Não se confunde com regime de trabalho (estatutário ou celetista).

Os sistemas previdenciários de natureza pública, aplicáveis a servidores públicos efetivos, podem ser apenas dois:

- ▶ Regime Próprio de Previdência do ente federado (RPPS).
- ▶ Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Para os cargos e funções da Administração Pública municipal, o regime previdenciário pode ser assim definido:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (QUANDO EXISTENTE)

- Servidores públicos efetivos.
- Servidores públicos estabilizados (art. 19-ADCT/CF).

REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA (INSS)

- Prefeito e vice-prefeito, quando não vinculados a regime próprio do município.
- Vereadores.
- Ocupantes de cargo em comissão que não sejam servidores públicos vinculados a regime próprio do município.
- Servidores contratados em caráter temporário (ACTs).
- Ocupantes de funções públicas em caráter transitório, geralmente com mandato (ex.: conselheiros tutelares).

▶ O QUE CARACTERIZA UM REGIME PRÓPRIO

Existe regime próprio quando o município paga aposentadorias de seus servidores e as respectivas pensões.

▶ CRIAÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

A criação de regime próprio de previdência para servidores públicos efetivos é prerrogativa de cada ente, mediante avaliação de conveniência e sus-

tentabilidade, por meio de lei específica autorizativa, devendo estar adequada às normas da Constituição Federal e das leis federais.

Deve englobar todos os servidores efetivos municipais (prefeitura, câmara, autarquias e fundações). Os servidores de empresas públicas e de sociedade de economia mista devem estar vinculados ao Regime Geral da Previdência Social.

Pode ser criada autarquia para gestão do regime próprio, bem como fundo específico para o recebimento das receitas previdenciárias e pagamento dos benefícios.

▶ **OBRIGATORIEDADE DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES**

É obrigatória a retenção e o recolhimento das contribuições dos servidores ao regime previdenciário próprio ou geral, inclusive da parte do município. A falta de recolhimento das contribuições retidas dos servidores, entre outras cominações legais, pode caracterizar crime de apropriação indébita (art. 168-A, do Código Penal).

▶ **UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS**

Os recursos do regime próprio de previdência devem ser utilizados, exclusivamente, para fins de pagamento de benefícios previdenciários. É vedado o empréstimo, a qualquer título e a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, de recursos do regime de previdência (art. 6º, V, da Lei nº 9.717/98).

Segundo os Prejulgados n. 0947 e 1123, se o regime próprio for extinto — transferido para o RGPS —, os recursos vinculados devem ser utilizados para pagamento de benefícios remanescentes e compensação previdenciária com outros regimes credores (art. 10 da Lei nº 9717/98).

▶ **REMESSA DE ATOS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS**

O município que mantém regime próprio de previdência deve encaminhar ao Tribunal de Contas, para fins de registro (art. 59, III, Constituição Estadual

e art. 1º, IV, da Lei Complementar nº 202/00), os atos de aposentadoria e pensão, imediatamente depois de publicados.

9.2. COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Compensação previdenciária é o sistema de restituição de contribuições pagas pelos servidores a um regime previdenciário — de origem —, mediante repasse financeiro a outro regime — instituidor —, quando ocorre a contagem recíproca de tempo de contribuição. Geralmente ocorre entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os regimes próprios de previdência dos servidores de estado da federação ou de município.

► BASE LEGAL

A compensação previdenciária é reconhecida pela Constituição Federal (art. 201, § 9º) e disciplinada pela Lei nº 9.796/99, de 05/05/1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.112/99, de 06/07/1999, alterado pelo Decreto nº 3.217/99, de 22/10/1999. Os procedimentos operacionais para a realização da compensação estão previstos na Portaria MPS nº 6.209/99, de 16/12/1999, modificada pela Portaria MPS nº 98/07, de 06/03/2007. As Leis n. 10.666/03, de 08/05/2003, e 10.887/04, de 04/05/2004, também trazem dispositivos pertinentes à matéria.

► REGIME DE ORIGEM E REGIME INSTITUIDOR

Regime de origem é o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes.

Regime instituidor é o regime previdenciário responsável pela concessão e pelo pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou aos seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem.

► FINALIDADE

A compensação previdenciária constitui forma de aumento dos recursos financeiros vinculados a instituto de previdência ou a fundo, objetivando asse-

gurar o pagamento dos servidores aposentados e pensionistas do município, assim como promover o ajuste de contas entre os Regimes de Previdência.

▶ A QUEM É DEVIDA

Os recursos decorrentes da compensação previdenciária (geralmente vindos do RGPS/INSS) são destinados aos regimes próprios de previdência dos municípios que efetuam pagamento de servidores inativos que averbaram tempo de contribuição de outro regime.

A compensação previdenciária será devida ao Regime Geral de Previdência Social quando este for responsável pelo pagamento de aposentadorias e pensões em que o segurado tenha computado tempo de contribuição do período que estava vinculado a Regime Próprio de Previdência.

No caso do RGPS, o tempo de contribuição a ser restituído ao regime próprio do município é comprovado mediante certidão fornecida pelo INSS.

▶ QUANDO É REALIZADA A COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A compensação previdenciária é aplicada aos benefícios de aposentadoria e pensão por morte decorrentes dessas aposentadorias, concedidos a partir de 05/10/1988, desde que em manutenção em 06/05/1999, data em que entrou em vigor a Lei nº 9.796/99. A compensação financeira é realizada exclusivamente nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição, excluído o tempo concomitante. Exclui-se também da compensação as aposentadorias por invalidez decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei e a pensão dela decorrente.

▶ PASSOS PARA A COMPENSAÇÃO COM O RGPS (INSS)

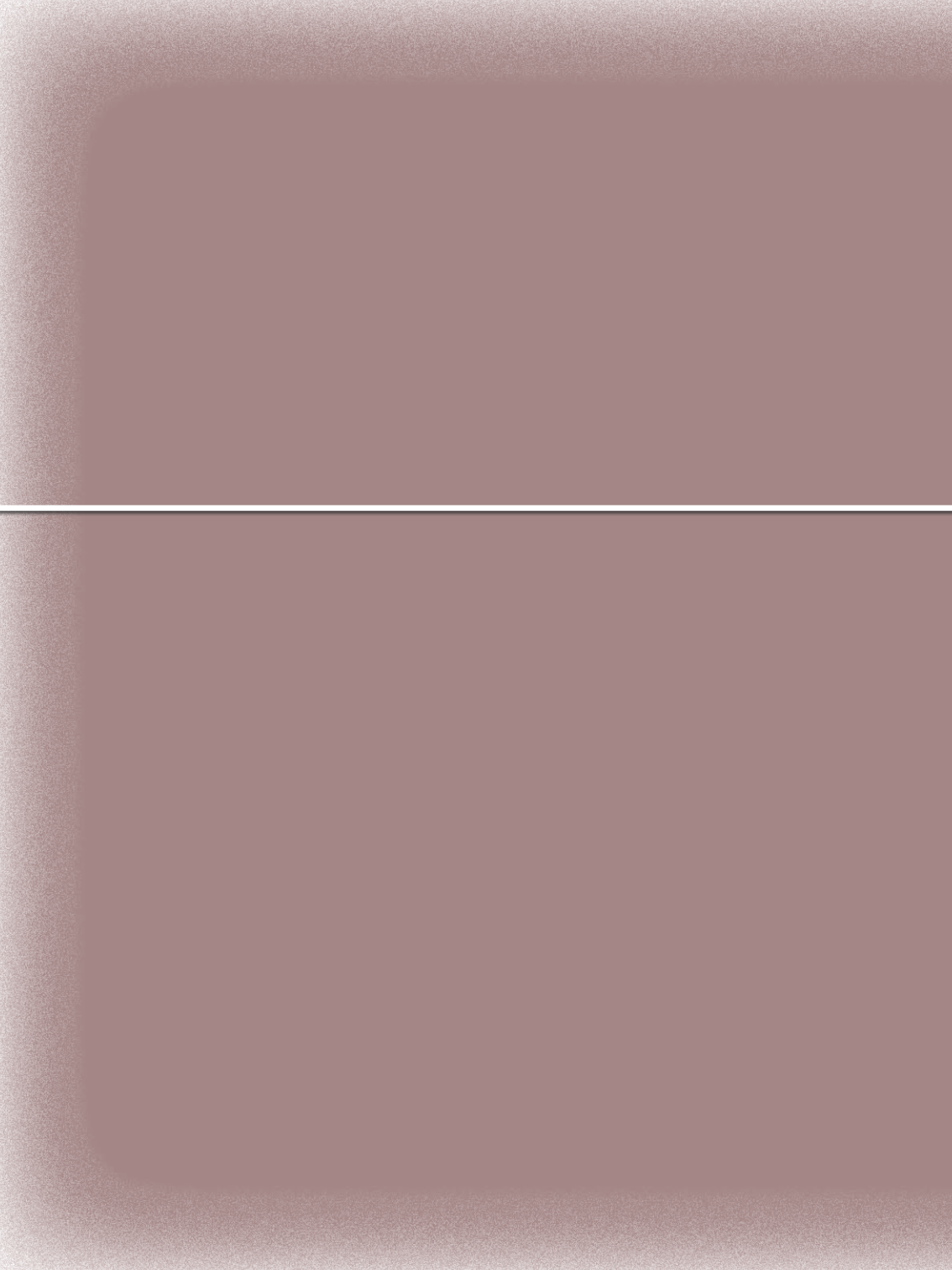
Primeiramente, o município deve celebrar convênio com o Ministério da Previdência Social. Firmado o convênio, há o cadastramento do Regime Próprio de Previdência no Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), mantido pelo INSS. Com o cadastramento, o sistema é disponibilizado ao administrador do regime próprio, por meio de uma senha de acesso, para que ele possa iniciar a parte operacional do procedimento.

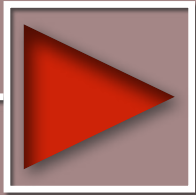
▶ PASSIVO DO ESTOQUE DA COMPENSAÇÃO

O passivo do estoque da compensação previdenciária engloba todos os valores que foram pagos pelos municípios e que deveriam ter sido pagos pelo INSS, relativos às aposentadorias do período compreendido entre 05/10/1988 e 05/05/1999, data publicação da Lei nº 9.796/99, que regulamentou a compensação. O prazo para requerimento do estoque expira em maio de 2010, conforme a Medida Provisória nº 374, de 31/05/2007, que alterou o art. 12 da Lei nº 10.666/03, sendo que os valores poderão ficar retidos para serem negociados com títulos públicos federais.

▶ IMPORTÂNCIA DO REGISTRO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Constitui pressuposto para obter a compensação previdenciária que os benefícios de aposentadorias e pensões precedidas de aposentadorias sejam registrados pelo Tribunal de Contas (art. 10, V e § 1º, do Decreto nº 3.112/99).





10. APLICAÇÃO VINCULADA DE RECURSOS

10.1. APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA EDUCAÇÃO

O município deve aplicar o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluídas as transferências de impostos que deverão ser destinadas pelo município, em cada exercício, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme art. 212 da Constituição Federal. A não aplicação do percentual mínimo é motivo que pode levar o Tribunal de Contas a emitir parecer prévio recomendando a rejeição das contas, além de outras implicações como, por exemplo, impedimento para receber transferência de recursos voluntários (art. 25, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00).

▶ **DESPESAS CONSIDERADAS COMO MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

Conforme o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. São elas:

- ▶ A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.
- ▶ A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.
- ▶ O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.
- ▶ Os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, principalmente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.
- ▶ A realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.
- ▶ A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.
- ▶ A amortização e custeio de operações de crédito destinadas a educação.
- ▶ A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

▶ **DESPESAS NÃO CONSIDERADAS COMO MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

O art. 71 da Lei nº 9.394/96 aponta as despesas que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São elas:

- ▶ Pesquisa — quando não vinculada a instituições de ensino ou quando efetivada fora de sistemas de ensino — que não vise, essencialmente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão.
- ▶ Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
- ▶ Formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos.
- ▶ Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.
- ▶ Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
- ▶ Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- ▶ Despesas com inativos, psicólogos, entre outras.

▶ **REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**

O município é obrigado a aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na remuneração dos profissionais da educação básica — ensinos infantil e fundamental — em efetivo exercício na rede pública (art. 22 da Lei nº 11.494/07). O não cumprimento do limite pode ensejar a recomendação da rejeição das contas municipais pelo Tribunal de Contas.

▶ **QUEM SÃO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO EM EFETIVO EXERCÍCIO**

Segundo o art. 22, I, da Lei nº 11.494/07, são considerados profissionais do magistério da educação:

- ▶ os docentes;
- ▶ os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência;
- ▶ os diretores ou administradores escolares;
- ▶ os planejadores;
- ▶ os inspetores;
- ▶ os supervisores;
- ▶ os orientadores educacionais;
- ▶ os coordenadores pedagógicos.

O Tribunal de Contas manifestou-se em diversos processos de consulta ainda sob a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) nos seguintes termos, conforme o Prejulgado nº 619:

“Consideram-se profissionais de magistério, além dos profissionais em regência de classe, as funções de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, professores de educação especial, professores do ensino supletivo e o responsável pela TV Escola, desde que atuem no ensino fundamental público.”

▶ UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

O município é obrigado a aplicar não menos que 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb e os relativos à complementação da União, na educação básica, no exercício financeiro em que foram creditados. O saldo não aplicado no exercício — que não pode ser superior a 5% (cinco por cento) — deve, obrigatoriamente, ser utilizado no 1º trimestre seguinte, mediante abertura de crédito adicional (art. 21, *caput*, e § 2º, da Lei nº 11.494/07).

10.2. APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA SAÚDE

No mínimo 15% (quinze por cento) dos recursos de impostos e transferências de impostos (arts. 156, 158 e 159, I, alínea b e § 3º, da Constituição Federal) deverão ser aplicados pelo município, no respectivo exercício, em

ações e serviços públicos de saúde (art. 198 da CF c/c art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

São consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde, aquelas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, relacionadas a programas finalísticos e de apoio que atendam, simultaneamente, aos princípios do art. 7º da Lei nº 8.080/90, de 19/09/1990, e às seguintes diretrizes:

- ▶ de acesso universal, igualitário e gratuito;
- ▶ em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;
- ▶ de responsabilidade específica do setor de saúde.

Com relação à diretriz do item “c”, a Portaria nº 2.047/02-GM, do Ministério da Saúde, esclarece que não se confunde com despesas relacionadas a outras políticas públicas atuantes sobre aspectos sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde.

▶ COMO DEVEM SER APLICADOS OS RECURSOS DA SAÚDE

As despesas com ações e serviços públicos de saúde devem ser realizadas por intermédio de Fundo de Saúde, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde (art. 77, § 3º, do ADCT), sem prejuízo da fiscalização do Tribunal de Contas.

▶ DESPESAS CONSIDERADAS COMO DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Segundo o Prejulgado nº 1348, são aceitas como despesas com ações e serviços de saúde as relativas à promoção, proteção e recuperação da saúde:

- ▶ vigilância epidemiológica e controle de doenças;
- ▶ vigilância sanitária;
- ▶ vigilância nutricional e orientação alimentar;
- ▶ educação para a saúde;
- ▶ saúde do trabalhador;

- ▶ assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;
- ▶ assistência farmacêutica;
- ▶ atenção à saúde dos povos indígenas;
- ▶ capacitação de recursos humanos do SUS;
- ▶ pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde;
- ▶ produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, como medicamentos, imunobiológicos, sangue, hemoderivados e equipamentos;
- ▶ saneamento básico, desde que diretamente associado ao controle de vetores ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSE);
- ▶ atenção aos portadores de deficiência;
- ▶ serviços de saúde penitenciários.

▶ **DESPESAS NÃO CONSIDERADAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

Entre as despesas que não são consideradas como ações e serviços de saúde, destacam-se, conforme disposto no Prejulgado nº 1348, as seguintes:

- ▶ o pagamento de inativos e pensionistas;
- ▶ a assistência à saúde de clientela fechada;
- ▶ o saneamento básico não relacionado diretamente ao controle de vetores ou aos Distritos Especiais Indígenas;
- ▶ a merenda escolar;
- ▶ a coleta e transporte de resíduos domiciliares (lixo urbano);
- ▶ os gastos com saúde realizados com recursos de convênios.

10.3. LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL

A Lei Complementar nº 101/00 — mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal — fixou os percentuais máximos que os entes públicos podem aplicar em despesas com pessoal. De acordo com o art. 20, os gastos com pessoal dos poderes Executivo e Legislativo municipais não podem ultrapassar, respectivamente, os percentuais de 54 (cinquenta e quatro por cento) e de 6 (seis por cento) da Receita Corrente Líquida do município.

A verificação dos gastos com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre, ou semestralmente, pelos municípios com menos de 50.000 habitantes que optarem pela faculdade prevista na Lei Complementar nº 101/00 (art. 63). Para a apuração das despesas com pessoal, devem ser considerados o período de referência e os 11 (onze) meses imediatamente anteriores (art. 18, § 2º, da LC nº 101/00).

▶ LIMITE PRUDENCIAL

Se a despesa com pessoal ultrapassar 95% (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido para o Executivo ou Legislativo, é vedado ao poder ou órgão:

- ▶ Conceder vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista nos incisos X do art. 37 da Constituição Federal, e I do art. 22 da Lei Complementar nº 101/00.
- ▶ Criar cargo, emprego ou função (art. 22, II, da LC nº 101/00).
- ▶ Alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 22, III, da LC nº 101/00).
- ▶ Prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, exceto reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (art. 22, IV, da LC nº 101/00).
- ▶ Contratar hora extra (art. 22, V, da LC nº 101/00).

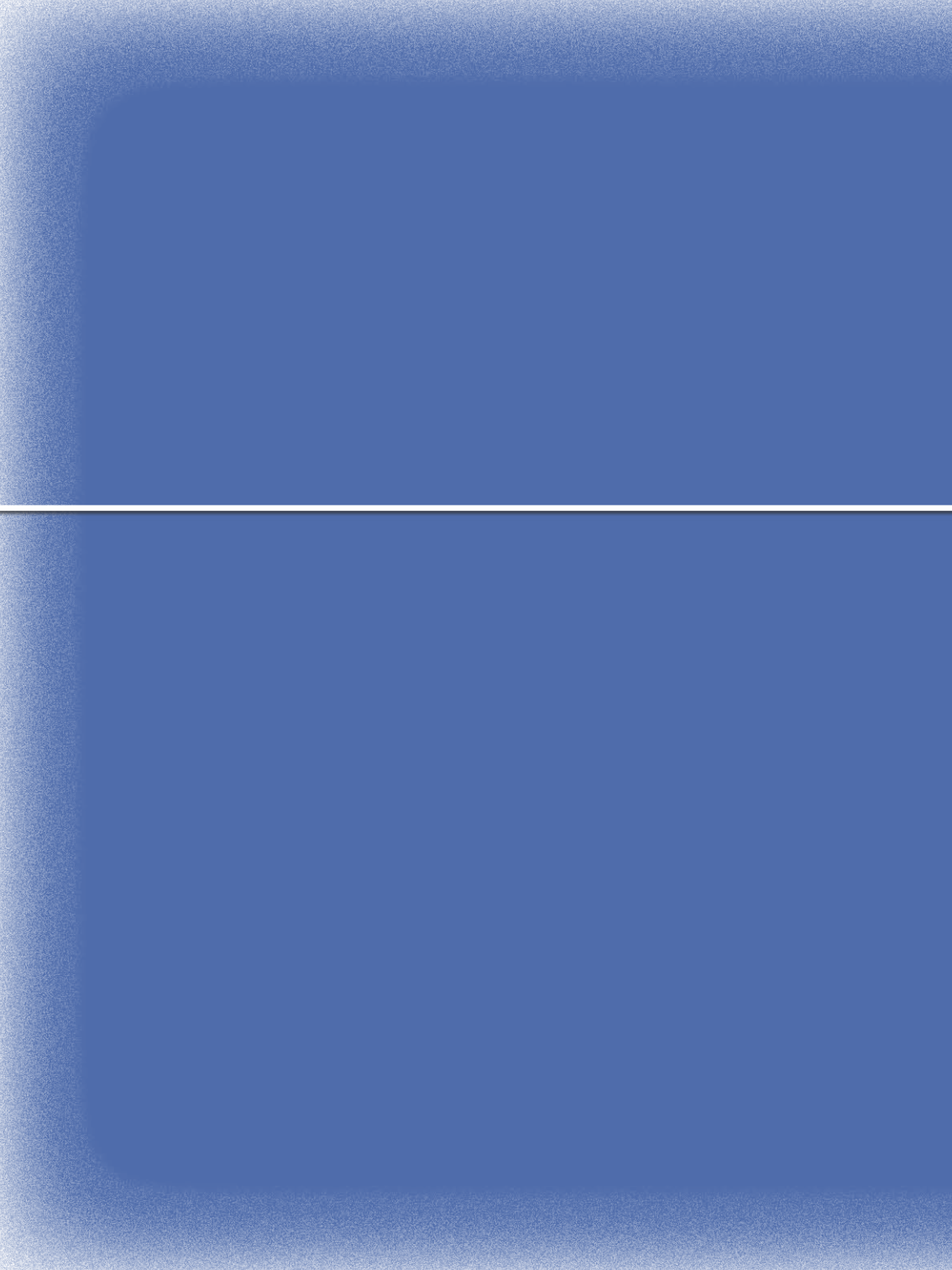
Quando a despesa com pessoal ultrapassar o percentual definido para o Poder, o excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres subseqüentes, sendo que no mínimo um terço deve ser no 1º quadrimestre. A não readequação ao percentual máximo estabelecido — e enquanto perdurar o excesso — impede que o ente receba transferências voluntárias, obtenha garantia direta ou indireta de outro ente e contrate operações de crédito, ressalvadas as operações destinadas ao refinanciamento da dívida e as que visam à redução das despesas com pessoal (art. 23, § 3º, da LC nº 101/00).

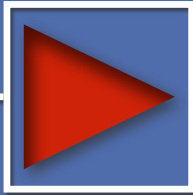
▶ ALERTAS

O Tribunal de Contas alertará os responsáveis pelos poderes Executivo e Legislativo quando constatar que as despesas com pessoal ultrapassaram 90% (noventa por cento) do limite estabelecido. Esta verificação tem por base as informações remetidas pelas unidades municipais através do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge).

▶ REVISÃO GERAL ANUAL

O art. 37, X, da Constituição Federal assegura a revisão geral anual para todos os servidores públicos, como também para os agentes políticos, que deve ocorrer sempre na mesma data e sem distinção de índices. De acordo com os Prejulgado nº 1163 desta Corte de Contas, por força de lei municipal, deve ser definido índice oficial de revisão dos vencimentos e subsídios (INPC, IGPM) para o município, bem como data-base (mês) em que a revisão será concedida. Vale lembrar, que a iniciativa da lei para aplicação da revisão geral anual deve ser do Poder Executivo. A revisão geral, conforme Prejulgados n. 1686, 1775 e 1914, aplicar-se-á a todos os servidores do ente, aí incluídos os do Poder Legislativo. O Prejulgado nº 1544 orienta sobre a revisão geral anual nos cento e oitenta dias que precedem o final do mandato do titular do Poder.





11. INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS E ECONÔMICOS

A concessão de incentivos tributários e econômicos pelos municípios às empresas privadas é vista com reserva pelo Tribunal de Contas do Estado, que em suas decisões tem se mostrado bastante restritivo quanto a essas práticas.

▶ AJUDA FINANCEIRA

Não encontra amparo legal ou justificativa de interesse público a concessão de ajuda ou o auxílio financeiro às empresas privadas para investimentos na implantação ou ampliação de atividades que venham a se incorporar no patrimônio dessas entidades (art. 21 da Lei Federal nº 4.320/64).

▶ UTILIZAÇÃO DO MAQUINÁRIO DO MUNICÍPIO

A prestação de serviços com equipamentos ou pessoal do município em propriedades particulares deve ser realizada mediante remuneração — preço público — à entidade pública prestadora do serviço, com base em tabela de preços equânime para os interessados, conforme valores e critérios estabelecidos em lei.

Podem ser executados gratuitamente serviços de terraplenagem e infraestrutura nos distritos industriais criados em programa municipal de incentivos econômicos. Para as duas situações, deve existir lei municipal de caráter geral, instituindo programas com aquelas finalidades, onde os beneficiários sejam aqueles que atendam os requisitos legais.

▶ EDIFICAÇÃO EM TERRENO PARTICULAR

É irregular a construção de edificação — galpões, por exemplo — em terreno particular, já que o imóvel passa a ser incorporado ao patrimônio do proprietário. Nessa situação, a retomada do bem implica em indenização ao proprietário (art. 1.255 do Código Civil). A lei municipal não pode regulamentar de modo diverso a matéria, pois a competência é privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal).

▶ DOAÇÃO DE IMÓVEL

A doação de imóveis públicos para empresas particulares atenta contra o patrimônio público e a responsabilidade fiscal, estando definitivamente proibi-

da desde a edição da Lei Federal nº 11.481/07, que alterou o art. 17, I, “b”, da Lei Federal nº 8.666/93.

▶ **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO**

O município poderá se valer do instituto da concessão de direito real de uso, previsto no art. 7º do Decreto-Lei Federal nº 271/67, para ceder terreno público visando a instalação de indústria.

▶ **CONDIÇÕES PARA INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS**

Quando os programas para instalação ou expansão de atividades econômicas no município envolverem a concessão de incentivos de natureza tributária (isenções e reduções de alíquotas de tributos), além da autorização legislativa local para instituí-los, está previsto o atendimento de requisitos, estabelecidos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º, § 2º, V; 5º, II; e 14).

▶ **CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS APÓS A EDIÇÃO DA LDO**

De acordo com o arts. 165, § 2º, da Constituição Federal, e 14, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), a concessão de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, não poderá ser realizada após a publicação da LDO, pois a referida norma deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, como a isenção de caráter não geral (isenções para uma ou algumas pessoas físicas ou jurídicas).

▶ **ISENÇÃO TRIBUTÁRIA**

Na instalação de empresas no município — como forma de incentivo econômico e fiscal, desde que observado o interesse público —, é possível a concessão de isenção de tributos mediante autorização em lei municipal (art. 176 do Código Tributário Nacional). Na autorização legislativa deverão ficar especificados, por exemplo, as condições e os requisitos exigidos para a referida concessão, a que tributo se aplica e, conforme o caso, o prazo de sua duração.

▶ RENÚNCIA DE RECEITAS

Nos termos do art. 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, a receita tributária que o município deixar de arrecadar — em razão de isenção concedida em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos — deve ser considerada como renúncia de receitas.

▶ ISS

O município deve observar a regra constitucionalmente estabelecida no art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Não poderá ser concedida isenção nem fixada alíquota inferior a 2% (dois por cento) para o ISS, excetuados os itens 7.02, 7.04 e 7.05 da lista de serviços anexa à Lei Complementar Federal nº 116/03.

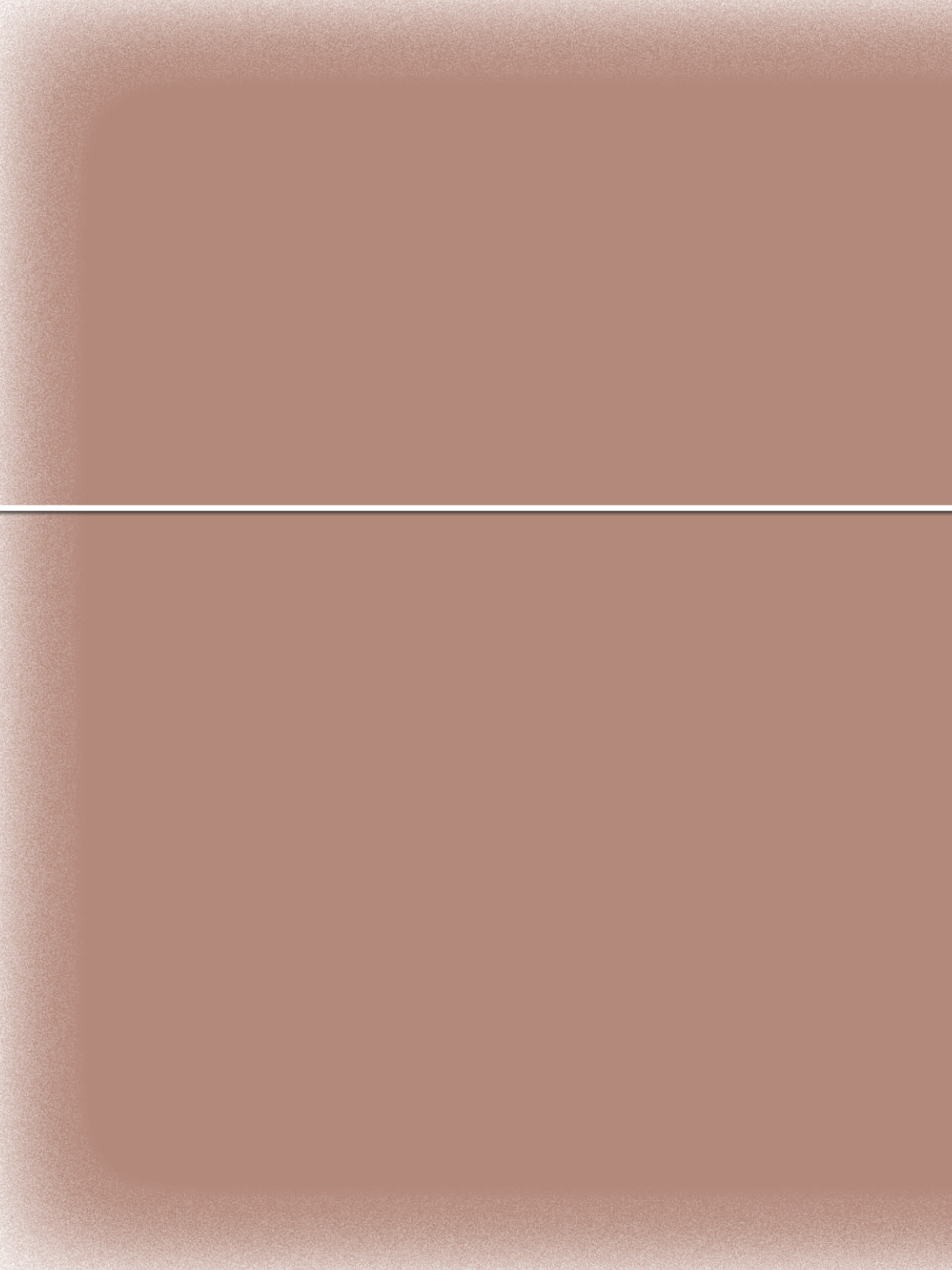
▶ VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS À DESPESA

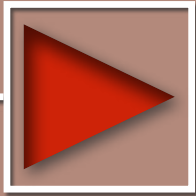
A vinculação da receita de impostos à despesa específica é vedada, por implicar desrespeito ao art. 167, IV, da Constituição Federal.

▶ REEMBOLSO DO ICMS

O reembolso, às empresas que vierem a se instalar no município, de parte do ICMS que o poder público municipal arrecada dessas empresas com fundamento no art. 158, IV, da Constituição Federal, bem como sua utilização como base de cálculo para a concessão de benefícios, caracterizam violação do art. 167, IV, da Constituição Federal. Isso porque, neste caso, há vinculação da receita de impostos à despesa específica — devolução do ICMS às respectivas empresas.







12. RENÚNCIA DE RECEITAS

A renúncia de receitas pressupõe perda de arrecadação. Caracteriza-se por atos como anistia (perdão de multas); remissão (perdão da dívida); subsídio; crédito presumido; concessão de isenção de caráter não geral; alteração de alíquotas ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos e contribuições; concessão de desconto no pagamento de tributos e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Por outro lado, não são consideradas como renúncia de receitas públicas: a prorrogação de prazo para pagamento de tributos, o parcelamento de débitos fiscais e a concessão de isenções gerais.

Está prevista no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar nº 101/00 —, o qual determina que se inclua, para a renúncia, “estimativa do impacto orçamentário-financeiro” do exercício inicial de sua vigência e por mais dois subseqüentes. Ainda exige que se cumpra “dispositivo da lei de diretrizes orçamentárias” e no mínimo uma das alternativas, constantes dos incisos do artigo acima mencionado:

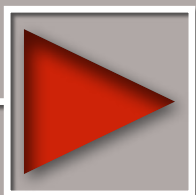
- 1) demonstração de que a renúncia foi considerada quando da estimativa da receita na LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas; ou
- 2) estar acompanhada de medidas de compensação (elevação de alíquota, alteração base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) no exercício em que se deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Cabe ainda destacar que concessão de benefício fiscal fica restrita ao respectivo exercício da lei orçamentária, conforme orienta o Prejulgado nº 1218, porquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos de vigência temporal limitada ao exercício financeiro ao qual se referirem.

A Administração Pública municipal pode reconhecer de ofício (por iniciativa própria) a prescrição, situação que não caracteriza renúncia de receitas.

Contudo, nos termos do Prejulgado nº 1848, devem ser adotadas as seguintes providências administrativas:

- ▶ a autorização legislativa para exclusão do crédito, em razão do princípio da legalidade;
- ▶ a apuração da responsabilidade do agente público incumbido da cobrança dos créditos tributários;
- ▶ a comunicação do fato ao Ministério Público estadual, tendo em vista que créditos tributários são bens públicos indisponíveis.



REFERÊNCIAS — NORMAS LEGAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988): redação com emendas constitucionais até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho — CLT): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp116.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990: redação com emendas constitucionais até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.887.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Disponível em http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do FUNDEB): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4680.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8429.htm>. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral): redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 9.717, 27 de novembro de 1998: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9796.htm. Acesso em 04/12/2008.

BRASIL. Leis nº 10.666, de 08 de maio de 2003: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.666.htm. Acesso em 04/12/2008

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195>. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina (1989): redação com emendas constitucionais até 04/12/2008. Disponível em <http://200.192.66.20/alesc/docs/especial/constituicao.doc>. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000. redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://200.192.66.20/alesc/docs/2000/202_2000_lei_complementar.doc. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 393, de 1º de novembro de 2007: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em http://200.192.66.20/alesc/docs/2007/393_2007_lei_complementar.doc. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Instrução Normativa nº TC-003, de 6 de setembro de 2007, alterada pela Instrução Normativa nº TC-006, de 8 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/instrucoes>. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Resolução nº TC-016, de 21 de dezembro de 1994: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/resolucoes>. Acesso em 04/12/2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Resolução nº TC-018, de 5 de dezembro de 2007: redação com as alterações até 04/12/2008. Disponível em <http://www.tce.sc.gov.br/web/legislacao/resolucoes>. Acesso em 04/12/2008.



O início do mandato é um período crítico. O novo gestor se depara com a real complexidade da Administração Pública e suas limitações, precisando desvendar a máquina pública para colocar em prática os planos de governo. Nesse momento, é indispensável contar com informações seguras para agir da forma correta.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina entende que sua missão institucional também contempla a orientação aos gestores públicos. A disponibilização de informações relevantes contribui para que a tarefa de administrar os recursos públicos não resulte, por falta de conhecimento, em falhas e irregularidades que comprometam a gestão e, por consequência, o interesse público e a satisfação das demandas sociais.

Temos a certeza de que a orientação é o caminho mais curto para o aperfeiçoamento da gestão pública. É com esse objetivo que o Tribunal de Contas edita a cartilha “Início de mandato: orientação aos gestores municipais”.

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS PACHECO
PRESIDENTE DO TCE/SC