

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Gabinete da Presidência
Instituto de Contas (Icon)

XI CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO MUNICIPAL

EDIÇÃO
Instituto de Contas (Icon)

COMPOSIÇÃO DO ICON
Cons. César Filomeno Fontes – Supervisor do Icon

EQUIPE TÉCNICA
João Luiz Gattringer – Diretor Executivo
Joseane Aparecida Corrêa – Coordenadora de Capacitação
Sílvia Maria Berté Volpato – Chefe de Divisão
Renato Joceli de Sousa
Estelamaris De Carli Calgaro
Jaison Leepkalm
Rodrigo Silveira Lopes

REVISÃO
Os autores dos textos são responsáveis pela revisão
e pelos conceitos e opiniões emitidos.

Planejamento gráfico
Ayrton Cruz

IMPRESSÃO
Floriprint Indústria Gráfica e Etiquetas Ltda.

TIRAGEM
3.000 exemplares

Ficha catalográfica elaborada por
Sílvia M. Berté Volpato CRB 14/408 – ICON/TCE

S231	Santa Catarina. Tribunal de Contas Ciclo de estudos de controle público da administração municipal (11.). - Florianópolis : Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2009. 176 p. 1. Administração pública municipal. 2. Tribunal de Contas. 3. Controle externo. I. Título. CDU 352
------	--

Pedidos desta publicação devem ser feitos para:

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Instituto de Contas
Rua Bulcão Viana, 90
88.010-970 – Florianópolis – SC
Fone/fax: (048) 3221-3794
E-mail: apoioicon@tce.sc.gov.br

APRESENTAÇÃO

Em cumprimento a uma de suas principais funções que é a de oferecer orientação técnica aos fiscalizados, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, através do Instituto de Contas, realiza o XI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal.

Este evento consolidado em parceria com a Federação Catarinense de Municípios (Fecam), as Associações de Municípios, a União de Vereadores, o Ministério Público do Estado e o Tribunal de Contas da União, apresenta temas que causam preocupações e dúvidas aos administradores públicos, em razão do início de mandato, motivo que leva o Tribunal de Contas a debater aspectos que envolvem o cotidiano dos servidores e administradores municipais.

O XI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal foi organizado em 8 etapas regionais, envolvendo os 293 municípios do Estado de Santa Catarina, que resultará na orientação de aproximadamente 3.000 agentes públicos, representados por prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, controladores, contadores e demais servidores municipais.

Os temas do XI Ciclo, escolhidos em razão de necessidades constatadas pela equipe técnica deste Tribunal, são: Responsabilidade perante o Tribunal de Contas, Decisão Normativa nº TC-06/08: Critérios para Emissão de Parecer Prévio e Julgamento de Contas, Contabilidade Pública Municipal: Principais Alterações e Reflexos no Sistema e-Sfinge, Concessões: Transporte Coletivo e Saneamento Básico, Concurso Público e Estágio Probatório, Aspectos Principais do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Conhecendo o Tribunal de Contas da União – TCU (produzido pelo Tribunal de Contas da União) e, Concursos e Processos Seletivos para Investidura em Cargo, Emprego ou Função Pública (produzido pelo Ministério Público do Estado).

Além deste livro texto será disponibilizado, em meio magnético, a Cartilha de Orientação aos Gestores Municipais no Início de Mandato, já distribuída no início deste ano, bem como textos complementares.

O material produzido, além de servir de apoio ao XI Ciclo, transformar-se-á em bibliografia para todos aqueles que, de algum modo, busquem informações acerca de boas práticas na Administração Pública.

Assim, o Tribunal de Contas de Santa Catarina espera que esse evento de orientação contribua para melhorar os resultados da gestão pública municipal, indo ao encontro dos anseios da sociedade na busca de melhor aplicação dos recursos públicos.

Conselheiro José Carlos Pacheco

Presidente do TCE/SC

Conselheiro César Filomeno Fontes

Supervisor do Instituto de Contas

PROGRAMAÇÃO

XI CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

De 28 de abril a 15 de maio de 2009	
08h00-08h30	RECEPÇÃO E ENTREGA DE MATERIAL
08h30-09h00	CERIMÔNIA DE ABERTURA DOS TRABALHOS: COMPOSIÇÃO DA MESA, BOAS VINDAS DO PREFEITO ANFITRIÃO E MENSAGEM DOS CONSELHEIROS PRESIDENTE DO TCE/SC E SUPERVISOR DO ICON
09h00 — 09h30	CONCURSOS E PROCESSOS SELETIVOS PARA INVESTIDURA EM CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA — MPSC
09h30-10h30 PALESTRA E DEBATE	DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08: CRITÉRIOS PARA A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO E JULGAMENTO DE CONTAS
10h30-10h45	INTERVALO PARA LANCHE
10h45-12h00 PALESTRA E DEBATE	ASPECTOS PRINCIPAIS DO PLANO PLURIANUAL, LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
12h00-13h30	INTERVALO PARA ALMOÇO
13h30-14h00	CONHECENDO O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)
14h00-15h00 PALESTRA E DEBATE	CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E REFLEXOS NO SISTEMA E-SFINGE
15h00-16h00 PALESTRA E DEBATE	CONCURSO E ESTÁGIO PROBATÓRIO
16h00-16h15	INTERVALO PARA LANCHE
16h15-17h30 PALESTRA E DEBATE	INÍCIO DE MANDATO: ORIENTAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS — RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO PERANTE O TCE/SC — CONCESSÕES
17h30-18h00	ENCERRAMENTO

CRONOGRAMA

XI CICLO DE ESTUDOS DE CONTROLE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

ETAPA	DATAS	ASSOCIAÇÕES	MUNICÍPIOS	PREVISÃO DE PARTICIPANTES
FLORIANÓPOLIS	28/abr	GRANFPOLIS	22	220
CRICIÚMA	30/abr	AMREC, AMESC e AMUREL	43	430
SÃO MIGUEL DO OESTE	5/mai	AMEOSC, AMERIOS e AMNOROESTE	43	430
CHAPECÓ	6/mai	AMOSC, AMAI e AMAUC	50	500
JOAÇABA	7/mai	AMMOC, AMPLASC e AMARP	38	380
LAGES	13/mai	AMAVI e AMURES	46	460
BLUMENAU	14/mai	AMMVI e ANFRI	25	250
JOINVILLE	15/mai	AMUNESC, AMPLANORTE e AMVALI	26	260
TOTAL			293	2.930

SUMÁRIO

CONCURSOS E PROCESSOS SELETIVOS PARA INVESTIDURA EM CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA — Fabrício José Cavalcanti	11
INTRODUÇÃO	11
1 CONCURSO PÚBLICO: REGRA GERAL PARA ADMISSÃO DE PESSOAL	11
2 REQUISITOS DO CONCURSO PÚBLICO.....	12
3 PROCESSO SELETIVO: HIPÓTESES EM QUE É CABÍVEL.....	13
4 FISCALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO E DO PROCESSO SELETIVO.....	16
CONCLUSÃO.....	16
REFERÊNCIAS.....	17
DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08: CRITÉRIOS PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO E JULGAMENTO DE CONTAS — Geraldo José Gomes	21
INTRODUÇÃO	21
1 PARECER PRÉVIO X JULGAMENTO.....	22
2 CONTEÚDO DA DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08.....	23
3 DAS NOVAS IRREGULARIDADES QUE MOTIVAM A REJEIÇÃO DAS CONTAS	24
4 DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08 X PORTARIA Nº 233/03.....	28
REFERÊNCIAS.....	29
ASPECTOS PRINCIPAIS DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL — Luiz Cláudio Viana	33
INTRODUÇÃO	33
1 PLANO PLURIANUAL (PPA).....	34
1.1 CONTEÚDO	34
1.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO.....	35
2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	38
2.1 CONTEÚDO.....	38
2.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO	40
3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	41

3.1 CONTEÚDO	41
3.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO	42
4 CLASSIFICAÇÕES PRESENTES NA LEI ORÇAMENTÁRIA	42
4.1 ESTRUTURA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	43
4.1.1 Classificação Institucional	43
4.1.2 Classificação Funcional	43
4.1.2.1 Função	43
4.1.2.2 Subfunção	43
4.1.3 Estrutura Programática	45
4.1.3.1 Programa	45
4.1.3.1.1 Ação	45
4.1.4 Natureza da Despesa Orçamentária	46
4.2 CODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA	47
4.2.1 Codificação da Natureza da Receita	47
4.2.2 Detalhamento de Código da Natureza da Receita Orçamentária	48
5 COMPATIBILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PPA E A LDO	49
6 CICLO ORÇAMENTÁRIO	49
7 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	52
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	54
CONHECENDO O TCU — Márcio Macedo Mussi	59
INTRODUÇÃO	59
1 BREVE HISTÓRICO	60
2 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO	62
3 ESTRUTURA	62
4 DELIBERAÇÕES DOS COLEGIADOS	63
5 ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO	64
6 JULGAMENTO DE CONTAS	64
7 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU	65
8 FUNÇÕES	65
8.1 FUNÇÃO FISCALIZADORA	65
8.2 FUNÇÃO CONSULTIVA	65
8.3 FUNÇÃO INFORMATIVA	66
8.4 FUNÇÃO JUDICANTE	66
8.5 FUNÇÃO SANCIONADORA	67
8.6 FUNÇÃO CORRETIVA	67
8.7 FUNÇÃO NORMATIVA	68
8.8 FUNÇÃO DE OUVIDORIA	68
9 FISCALIZAÇÃO	68
9.1 LEVANTAMENTO	68
9.2 INSPEÇÃO	68
9.3 ACOMPANHAMENTO	69
9.4 MONITORAMENTO	69
9.5 AUDITORIAS	69
9.6 AUDITORIAS DE CONFORMIDADE	69

9.7 AUDITORIA OPERACIONAL.....	70
10 AMPLIAÇÃO DO ROL DE COMPETÊNCIAS.....	70
11 DECISÕES RECENTES DO STF EM RELAÇÃO AO TCU	71
CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS.....	72

CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E REFLEXOS NO SISTEMA E-SFINGE — Luiz Carlos Wisintainer 75

INTRODUÇÃO	75
1 CONTABILIDADE PÚBLICA	76
2 PATRIMÔNIO PÚBLICO	77
3 VARIAÇÕES PATRIMONIAIS.....	79
4 AS MODIFICAÇÕES APRECIADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	80
4.1 PLANO DE CONTAS.....	80
4.2 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS DAS OPERAÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	83
4.2.1 Recebimento de uma Receita Orçamentária — Efetiva	83
4.2.2 Recebimento de uma Receita Orçamentária — Não Efetiva/Mutação patrimonial	83
4.2.3 Liquidação de uma Despesa Orçamentária — Efetiva.....	84
4.2.4 Liquidação de uma Despesa Orçamentária — Não Efetiva/Mutação patrimonial.....	85
4.2.5 Pagamento de uma Despesa Orçamentária — Efetiva ou Não Efetiva/Mutação patrimonial	85
4.3 OS RESTOS A PAGAR.....	85
4.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE LONGO PARA CURTO PRAZO.....	87
4.5 OS REPASSES PARA AS UNIDADES GESTORAS — CÂMARA DE VEREADORES E FUNDOS.....	89
4.6 A QUESTÃO DO CONFRONTO ENTRE O ATIVO E PASSIVO FINANCEIROS.....	90
CONCLUSÃO.....	91
REFERÊNCIAS.....	92

CONCURSO PÚBLICO E ESTÁGIO PROBATÓRIO — Reinaldo Gomes Ferreira 95

INTRODUÇÃO	95
1 CONCURSO PÚBLICO	97
1.1 VALOR DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO	98
1.2 IDADE.....	103
1.3 PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO PÚBLICO	104
1.4 DIREITO DE SER NOMEADO.....	105
2 ESTÁGIO PROBATÓRIO	108
2.1 REQUISITO TEMPORAL.....	109
2.2 POSSIBILIDADE DE ASSUMIR CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO PERÍODO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO	111
2.3 CONSEQUÊNCIAS DO ESTÁGIO PROBATÓRIO.....	113
2.4 OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUANTO À REALIZAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO.....	114
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS.....	115

RESPONSABILIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS — Marcelo Brognoli da Costa..... 119

INTRODUÇÃO	119
1 RESPONSABILIDADE: ALGUMAS VERTENTES	120
2 CIRCUNSCRIÇÃO DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	122
3 JURISDICIONADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	125
3.1 PESSOAS VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	126
3.2 PESSOAS NÃO VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	128
3.3 AQUELES QUE CAUSAM DANO AO ERÁRIO.....	131
3.4 OS DIRIGENTES OU LIQUIDANTES DAS EMPRESAS ENCAMPADAS OU SOB INTERVENÇÃO.....	134
3.5 AQUELES QUE DEVEM PRESTAR CONTAS OU CUJOS ATOS ESTEJAM SUJEITOS À SUA FISCALIZAÇÃO POR EXPRESSA DISPOSIÇÃO DE LEI	135
3.6 OS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DE QUAISQUER RECURSOS REPASSADOS PELO ESTADO OU MUNICÍPIO	135
3.7 OS HERDEIROS DOS ADMINISTRADORES E RESPONSÁVEIS.....	136
3.8 REPRESENTANTES DO ESTADO OU MUNICÍPIO NA ASSEMBLÉIA GERAL E OS MEMBROS DO CONSELHO FISCAL E DE ADMINISTRAÇÃO.....	139
4 RESPONSABILIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS	139
CONCLUSÃO.....	142
REFERÊNCIAS.....	143

CONCESSÕES: TRANSPORTE COLETIVO E SANEAMENTO BÁSICO — Otto Cesar Ferreira Simões 147

INTRODUÇÃO	147
1 CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	148
1.1 DEFINIÇÕES.....	148
2 ASPECTOS OBSERVADOS NA ANÁLISE DE CONCESSÕES PELO TCE/SC.....	149
2.1. PREVISÃO DE TIPO DE LICITAÇÃO “TÉCNICA E PREÇO”	149
2.2 PREVISÃO DE POSSIBILIDADE DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ATRAVÉS DA ARBITRAGEM.....	151
2.3 PREVISÃO DE UTILIZAÇÃO DO VALOR DO COEFICIENTE “K”	155
2.4 CONTROLE PATRIMONIAL DOS BENS INTEGRANTES DA CONCESSÃO	157
2.5 PREVISÃO DE FÓRMULA FIXA PARA O REAJUSTE DAS TARIFAS.....	158
2.6 FLUXO DE CAIXA INCOMPLETO.....	160
2.7 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LEI NACIONAL Nº 11.445/07	161
2.8 PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO	163
2.9 JULGAMENTO OBJETIVO	164
CONCLUSÃO.....	169
REFERÊNCIAS.....	170

CONCURSOS E PROCESSOS SELETIVOS PARA INVESTIDURA EM CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA

Fabício José Cavalcanti
Promotor de Justiça do Estado de Santa Catarina

INTRODUÇÃO

As questões tratadas neste estudo têm grande relevância no cotidiano das administrações públicas em nosso país, pois o funcionamento delas depende da existência de servidores, os quais, de maneira geral, têm como porta de acesso a aprovação em concurso público, que deverá obedecer vários requisitos — sobretudo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

1 CONCURSO PÚBLICO: REGRA GERAL PARA ADMISSÃO DE PESSOAL

A investidura em cargo ou emprego público, segundo a regra geral prevista no inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2006), na administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes, seja da União, dos Estados e dos Municípios, dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (MEIRELLES, 2007)¹.

¹ Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II — a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; III — o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período; IV — durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira.

Para Meirelles (2007, p. 436):

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF.

Como assentado na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2006), esta obrigatoriedade também vem estabelecida na Constituição do Estado de Santa Catarina em seu art. 21, incisos I a III, bem como nas Leis Orgânicas dos Municípios. Mas, inexistem nestes ordenamentos jurídicos previsão de procedimentos específicos estabelecidos para realização dos certames.

2 REQUISITOS DO CONCURSO PÚBLICO

O que se pode dizer é que as regras a serem seguidas, no que se refere ao procedimento do concurso, são as constantes dos respectivos editais, estes específicos para a realização de cada concurso público.

Porém, tal fato não é motivo para a formatação de regras desmedidas ou fora do que seja aceitável pelo bom senso comum.

É imperativa a observância dos princípios constitucionais a que se subordina a Administração Pública, podendo-se destacar, destes, os princípios da publicidade, da moralidade, da legalidade, da impessoalidade e da eficiência.

Assim, publicidade é a obrigatoriedade de ser dado conhecimento ao administrado dos atos praticados pelo Poder Público.

Moralidade pode ser entendida como a busca dos ditames da Justiça, dignidade, lealdade e boa-fé, que devem nortear os atos da administração. O agente público deve reger suas condutas direcionadas ao bem comum.

Legalidade nada mais é do que o cumprimento das leis. Segundo o Direito Administrativo, ao particular é permitido fazer tudo o que a lei não veda, enquanto que ao administrador somente o que a lei estabelece.

Impessoalidade é a busca do interesse público, único objetivo da administração, completamente isento de qualquer direcionamento de ordem particular.

Eficiência, por fim, inserida na atual Constituição da República, através da Emenda nº 19/98, diz respeito à qualidade dos atos administrativos. Visa a propiciar ao cidadão cada vez mais conforto na utilização dos serviços públicos.

Portanto, o edital do concurso público deverá ser alicerçado nos princípios acima; ele é o instrumento jurídico que disciplinará as regras para realização do certame. Sua publicação e divulgação são fundamentais para que todos dele tenham conhecimento.

Em suma, o edital é a lei do concurso público!

3 PROCESSO SELETIVO: HIPÓTESES EM QUE É CABÍVEL

Já o processo seletivo público é o irmão gêmeo do concurso público. Embora mais simplificado, mas não menos importante, ele também tem previsão constitucional.

No art. 198, § 4º, da CF/88, com a redação dada pela EC nº 51, de 2006², é dada autorização aos gestores locais do Sistema Único de Saúde admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

A Lei nº 11.350/2006, que regulamenta a citada disposição constitucional, prevê:

Art. 9º. A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, toda contratação de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público deverá ser prevista em lei que assim autorize.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (2008 b) já se manifestou nesse sentido, conforme expôs no Prejulgado nº 1927:

1. A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é prevista pelo art. 37, IX, da Constituição Federal, que dispõe que a lei (local) estabelecerá em que situações poderá ser efetivada.
2. É de competência do respectivo Ente a edição de lei para regulamentar a norma constitucional, a qual deve dispor, entre outros, sobre as hipóteses e condições em que poderão ser realizadas admissões temporárias de pessoal para atender a necessidade de excepcional interesse público, o prazo máximo de contratação, a viabilidade de prorrogação ou não do contrato e sua limitação, bem como sobre a possibilidade de nova contratação da mesma pessoa, carga horária, remuneração, regime

² Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

a que se submete a contratação, a obrigatoriedade de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em face do art. 40, § 13, da Constituição Federal (redação da EC nº 20/98), direitos e deveres dos contratados, a forma e condições de admissão, critérios de seleção, a definição das funções que poderão ser objeto de contratação temporária, o número limite de admissões temporárias; os procedimentos administrativos para a efetivação das contratações.

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

O constitucionalista Mello (2007, p. 266-267) esclarece que o processo seletivo é similar ao concurso público, sendo mais simplificado que aquele. O autor refere que:

Ninguém sabe exatamente o que seja ‘processo seletivo público’. Esta expressão surgiu para designar, no passado, o concurso efetuado para admissão a empregos (isto é, quando se tratava de cargos a serem providos). Hoje, como se viu, a Constituição exige concurso público tanto para cargos quanto para empregos. Tais procedimentos eram mais céleres, menos burocratizados que o costumeiro nos concursos públicos, mas é impossível precisar com rigor quais as diferenças, em relação a eles, suscetíveis de serem aceitas sem burla ao princípio da impessoalidade. Assim, quando a Emenda nº 51 — tecnicamente lastimável — fala em ‘processo seletivo público’, ter-se-á de entender que não poderia revogar a igualdade de todos perante a lei (cláusula pétrea, por se alojar entre os direitos e garantias individuais, conforme o art. 60, § 4º, IV, da CF) e, *a fortiori*, perante as possibilidades de ingresso no serviço público. Logo, o tal processo seletivo terá de apresentar características similares às de um concurso público, podendo apenas simplificá-lo naquilo que não interfira com a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de aferirem a lisura do certame. Será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego.

Como se nota, então, o processo seletivo pode ser utilizado para a seleção de candidatos no preenchimento de funções para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente autorizado em lei. Por sua vez, o concurso público é obrigatório para a investidura em cargos ou empregos públicos.

Para se ter uma melhor compreensão dessa diferenciação é fundamental ter em mente os conceitos de cargo, emprego e função pública. E, nesse sentido, Di Pietro (2007, p. 483-485), leciona:

A Constituição Federal, em vários dispositivos, emprega os vocábulos cargo, emprego e função para designar realidades diversas, porém que existem paralelamente na Administração. Cumpre, pois, distingui-las. [...] Daí a observação de Celso Antônio Bandeira de Mello (1975a:17): ‘cargo é a denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente’. [...] Quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado; o ocupante de emprego público tem vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos [...]. No entanto, ao lado do cargo e do emprego, que têm uma individualidade própria, definida em lei, existem atribuições também exercidas por servidores públicos, mas sem que lhes corresponda um cargo ou emprego. Fala-se, então, em função dando-se-lhe um conceito residual: é o conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego. [...] Portanto, perante a Constituição atual, quando se fala em função, tem-se que ter em vista dois tipos de situações: a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no art. 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, à vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento; [...] as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção e assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral são funções de confiança, de livre provimento e exoneração; [...]

A regra, dessa maneira, é a realização de concurso público para o preenchimento de cargos ou empregos públicos, bem como a deflagração de processo seletivo público na contratação de pessoal para o desempenho de funções para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente autorizado em lei.

Como nem todas as administrações públicas possuem pessoal capacitado em seus quadros, além de, mesmo que tenham, por opção de conveniência e oportunidade, entendem em ‘terceirizar’ a realização dos concursos e processos seletivos através de contratação de empresas especializadas. Tal decisão cabe ao administrador. Entretanto, não raras às vezes se encontram situações em que ocorrem fraudes na contratação dessas empresas, com a utilização de expedientes que burlam a lei de licitações, assim como são efetivados atos que contaminam a lisura de todo o processo de elaboração e realização dos concursos e processos seletivos públicos.

4 FISCALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO E DO PROCESSO SELETIVO

Conforme previsto nos artigos 59 e 95 da Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2008 a), cabe ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público a função de fiscalizar e coibir a ocorrência dessas irregularidades.

Aliás, é conveniente esclarecer que a não-observância dos parâmetros constitucionais e legais, pelos gestores e particulares, na elaboração e realização de concurso público ou processo seletivo público poderá implicar em sanções de ordem administrativa, criminal e cível.

Dessa maneira, se identificadas irregularidades nos certames, uma das possíveis consequências seria a deflagração, pelo Ministério Público, de ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, pela violação aos deveres com a administração pública. Segundo o art. 37 da Constituição da República (BRASIL, 2006):

Art. 37. [...] § 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.

A Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 2008), além das hipóteses que importam em enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, fixa condutas que atentam contra os princípios da administração pública, mencionando especificamente como ato de improbidade frustrar a licitude de concursos públicos.

CONCLUSÃO

Assim, é fundamental para manter a lisura e o atendimento aos princípios da administração pública, dentre outros, que na realização dos certames: se estabeleça prazo razoável de inscrição; se dê ampla publicidade ao edital, tanto na imprensa como por via eletrônica, no respectivo site da instituição promotora; sejam previstas vagas às pessoas portadoras de deficiência física (Lei nº 8.112/90, no § 2º do art. 5º) (BRASIL, 2008); os critérios de realização, correção e avaliação das provas escritas e práticas (se houver) sejam transparentes; seja vedada a participação na comissão de concurso de qualquer pessoa com parentesco com candidato; haja facilidades para a interposição de recursos e mantenha-se estrita observância da ordem de classificação dos aprovados no certame.

Por fim, como já mencionado, além de se dar oportunidade a todos os interessados, no concurso e no processo seletivo público se busca a seleção das pessoas melhores qualificadas, sendo as duas modalidades de recrutamento, na verdade, meios técnicos colocados à disposição da Administração

Pública, os quais devem ser manejados de forma responsável, para se evitar prejuízos aos administrados e sanções àqueles que descumprirem as formalidades legais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006**. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional no 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm>. Acesso em: 08 dez. 2008.

BRASIL. **A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 08 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 08 dez. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 266 –267.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.ale.sc.gov.br/al/constituicao/CES_2006_45_emds_311006.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2008 a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Processo CON-07/00413340**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Florianópolis, 18 de dezembro de 2007. Publicado no Diário Oficial do Estado em 26 de fevereiro de 2008 b.

DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08: CRITÉRIOS PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO E JULGAMENTO DE CONTAS

Geraldo José Gomes
Auditor Fiscal de Controle Externo

INTRODUÇÃO

Dentre as competências do Tribunal de Contas de Santa Catarina estão a emissão do parecer prévio sobre as contas dos 293 (duzentos e noventa e três) municípios catarinenses e o julgamento dos administradores públicos, dos quais se destaca, nesta oportunidade, o Prefeito Municipal.

A Decisão Normativa nº TC-06/08, aprovada em sessão de 17 de dezembro de 2008, estabelece critérios para estes dois momentos, a apreciação, mediante parecer prévio, das contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais e o julgamento das contas anuais dos Administradores Municipais, e vem substituir a Portaria nº 233/03.

O Tribunal de Contas catarinense tem se preocupado em normatizar suas decisões desde 2002, primeiro através de portarias e nesta oportunidade por decisão normativa, com o objetivo de uniformizar os critérios que podem culminar com a recomendação às câmaras de vereadores da rejeição das contas municipais.

Além de atingir sua finalidade no âmbito do Tribunal de Contas, ou seja, na elaboração de pareceres pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos votos dos relatores e nas decisões do Tribunal Pleno, a Decisão Normativa nº TC-06/08, possui clara repercussão externa, servindo de orientação aos administradores públicos municipais tanto nos seus atos de gestão (parecer prévio) quanto à sua responsabilidade perante o poder público (julgamento).

1 PARECER PRÉVIO X JULGAMENTO

A Lei Complementar nº 202/00, define e diferencia estes dois importantes momentos de atuação do TCE catarinense.

Art. 48. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

Portanto, o parecer prévio é a apreciação da gestão municipal, através do Balanço Consolidado apresentado pelo Prefeito Municipal envolvendo as contas da Prefeitura Municipal, da Câmara de Vereadores, das Autarquias, das Fundações e dos Fundos municipais, verificando-se a consistência dos dados contábeis registrados dos anexos exigidos pela Lei nº 4.320/64 BRASIL, 2009) e pelas normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como o cumprimento de limites constitucionais e legais, a correta execução dos orçamentos e o cumprimento de metas estabelecidas do planejamento — PPA, LDO e LOA.

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

I — Apreciar as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante Parecer Prévio que deverá ser elaborado em 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento.

O texto constitucional estabelece a competência dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo dos municípios, emitirem o parecer prévio anualmente, porém no caso de Santa Catarina o prazo, por força do disposto na Constituição Estadual, art. 113, § 3º, é até o final do exercício em que as contas foram prestadas.

Compreende-se prestadas as contas consolidadas em Balanço documental, conforme as normas legais impostas pela Lei nº 4.320/64, em especial no seu artigo 101, cujo prazo de remessa ao Tribunal de Contas é até 28 de fevereiro do exercício seguinte a que se referem.

O anexo I da Decisão Normativa nº TC-06/2008, relaciona e classifica em ordem constitucional, legal e regulamentar as restrições que podem integrar o relatório a que se refere o parecer prévio emitido anualmente pelo Tribunal de Contas.

O mesmo diploma legal mencionado, em seu art. 54, trata do outro momento, o julgamento dos administradores.

Art. 54. A elaboração do parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores, incluindo o Prefeito Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores, cujas contas serão objeto de julgamento pelo Tribunal.

Aqui o Tribunal de Contas irá julgar individualmente cada administrador público, atuando em separado os balanços das unidades fiscalizadas, em processos sob a sigla PCA (Prestação de Contas de Administrador), cujo resultado será pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

A decisão do Tribunal Pleno no julgamento dos administradores não é encaminhada ao poder legislativo, ao contrário do parecer prévio, cabendo ao TCE determinar o ressarcimento ao erário público no caso de prejuízo ou sanção pecuniária quando ocorrer descumprimento a norma constitucional ou legal. Neste último caso a multa é recolhida aos cofres do Estado.

O anexo II da Decisão Normativa nº TC-06/08, relaciona e classifica em ordem constitucional, legal e regulamentar as restrições que podem integrar o julgamento dos administradores públicos municipais.

2 CONTEÚDO DA DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08

A Decisão Normativa, parte integrante deste caderno do XI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal é composta inicialmente das disposições regulamentares das quais se destaca o art. 9º no qual estão relacionadas as restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito.

O déficit orçamentário evidencia o desequilíbrio das contas, (gastar mais do que arrecadou) afrontando o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00, exceto se este desequilíbrio for coberto pelo superávit financeiro do exercício anterior, apurado no balanço patrimonial.

Destacam-se ainda como fator de rejeição das contas, o descumprimento de limites constitucionais com saúde e ensino, respectivamente 15% e 25% das receitas de impostos.

O descumprimento ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, dispositivo a ser cumprido nos últimos dois quadrimestres do mandato, é fator preponderante para emissão de parecer prévio pela rejeição.

Trata-se da verificação das dívidas deixadas para a próxima gestão, fato considerado irregular se não houver recursos financeiros suficientes para pagamento das mesmas. A apuração é realizada através dos dados do balanço patrimonial do último ano de mandato, separando os cálculos em vinculados e não vinculados.

Em sua obra Lei de Responsabilidade Fiscal Toledo Jr. e Rossi (2007) conceituam obrigação de despesa:

Em resumo, o conceito de obrigação de despesa acha-se estreitamente vinculado ao de obrigação de pagamento; não há que falar naquela sem que antes se materializem os pré-requisitos deste último (empenho e liquidação). Por outra forma, não há obrigação de despesa se o fornecedor ainda não cumprir sua missão contratual.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina assim se manifestou em consulta formulada sobre o assunto:

Em relação às despesas inscritas em Restos a Pagar, processadas e não processadas, pendentes de pagamento, a unidade gestora deve observar os seguintes procedimentos:

- a) devem ser pagas na forma de restos a pagar (despesas extraorçamentárias), preferencialmente antes de atingir os últimos 8 meses do mandato do respectivo titular da unidade gestora, de modo a permitir que sejam contraídas novas despesas naquele período com recursos suficientes para pagá-las até o encerramento do mandato, em atendimento ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/00;
- b) em cada fonte diferenciada de recursos deverá ser obedecida a ordem cronológica das exigibilidades para as despesas relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, em cumprimento ao art. 5º da Lei nº 8.666/93, e obedecido o art. 37 da Lei nº 4.320/64, para as demais despesas;

Importante ainda o disposto no parágrafo único do art. 42 da LRF: “[...] Parágrafo único — Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

Assim, **todas as despesas liquidadas** e as não liquidadas que possuem disponibilidade financeira pendentes de pagamento ao final do último exercício do mandato devem estar devidamente registradas no Passivo Financeiro do município e serão consideradas no referido cálculo, as anteriores a 1º de maio de último ano na apuração da disponibilidade de caixa e as demais na verificação das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres, devendo possuir recursos financeiros suficientes para cumprimento da última etapa da despesa na próxima gestão.

3 DAS NOVAS IRREGULARIDADES QUE MOTIVAM A REJEIÇÃO DAS CONTAS

A Decisão Normativa nº 06/08, trouxe alterações no que se refere a recomendação de rejeição das contas, incluindo cinco irregularidades como sendo **gravíssimas** que anteriormente já integravam as contas, porém como restrições graves, ou seja, não eram motivo de parecer prévio desfavorável.

1. Não aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb) em remuneração dos profissionais do magistério exclusivamente na educação básica e/ou não aplicação do restante em outras despesas próprias relativas a manutenção e desenvolvimento da educação básica, em afronta à Constituição Federal, ADCT, art. 60, IV e XII).

2. Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica no valor de R\$..., equivalendo a% (menor que 95%) dos recursos oriundos do Fundeb, gerando aplicação a menor no valor de R\$, em desacordo com a Lei Federal nº 11.494/07, art. 21.

3. Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas ou em auditoria “in loco”, em desacordo com a Constituição Federal, art. 31.

4. Balanço Anual Consolidado demonstrando inadequadamente saldos contábeis, apresentando inúmeras divergências entre as peças que o compõe, prejudicando a verificação da compatibilidade entre a execução orçamentária e as variações patrimoniais, implicando na sua total inconsistência, em afronta ao disposto nos artigos 85, 89, 101, 103 e 104 da Lei nº 4.320/64.

5. Ausência de remessa de dados eletrônicos através do Sistema e-Sfinge, em desacordo com o art. 2º da Instrução Normativa nº TC 04/04.

A partir do exercício de 2009, os controles sobre os procedimentos relativos às cinco restrições devem ser aprimorados e intensificados, pela possibilidade, agora devidamente formalizada em decisão normativa, das contas adentrarem a câmara de vereadores com parecer prévio pela REJEIÇÃO.

O Fundeb, tratado de forma específica neste XI Ciclo, exige um rigoroso fluxo orçamentário e financeiro, visto que a Lei nº 11.494/07, obriga a efetiva utilização de pelo menos 95% dentro do exercício, desde que os 5% restantes os sejam até 31 de março do exercício seguinte como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

A utilização de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração de profissionais da educação básica é exigência constitucional e a partir do exercício de 2009, o seu descumprimento será motivo de parecer prévio pela rejeição das contas do município.

O Ministério da Educação, no *link* Fundeb – perguntas mais frequentes indica quais são os profissionais do magistério que podem receber sua remuneração com os recursos do Fundeb.

7.2. Quais são os profissionais do magistério que podem ser remunerados com a parcela de 60% do Fundeb?

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem **atividades de docência** e os que oferecem **suporte pedagógico** direto ao exercício da docência, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Para que possam ser remunerados com recursos do Fundeb

esses profissionais deverão atuar na educação básica pública, no respectivo âmbito de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além daqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

No grupo dos profissionais do magistério estão incluídos todos os profissionais da educação básica pública, sem distinção entre professor de jovens e adultos, da educação especial, da educação indígena ou quilombola e professor do ensino regular. Todos os profissionais do magistério que estejam em efetivo exercício na educação básica pública podem ser remunerados com recursos da parcela dos 60% do Fundeb, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

Além do exposto, a Resolução nº 01/08 do Conselho Nacional de Educação considera que, dos profissionais que dão suporte pedagógico direto à atividade de docência, são considerados profissionais do magistério, para fins de recebimento da parcela dos 60%, somente os licenciados em Pedagogia, ou os formados em nível de pós-graduação e os docentes designados nos termos de legislação e normas do respectivo sistema de educação. (Grifo do autor).

O controle interno atuante evite a ocorrência de erros, omissões e desvios e também auxilia na aprovação das contas do município.

O controle interno inoperante, essencialmente burocrático demonstra falta de efetiva atuação, cujo resultado será a emissão de parecer prévio pela rejeição, com a indicação da sua omissão como um dos fatos motivadores desta manifestação do Tribunal de Contas, a partir do exercício de 2009.

O assunto de forma específica foi tratado por ocasião do X Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, realizado em 2007, e faz-se mister trazer à baila nesta oportunidade alguns aspectos lá abordados, principalmente em razão de novas administrações contarem o trabalho de novos controladores.

Alguns municípios utilizam sistemas informatizados para verificar a atuação dos diversos setores da administração pública e concluir os relatórios do controlador interno, a serem entregues ao Prefeito Municipal e enviados ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, porém e apesar da informática ser instrumento imprescindível em qualquer área, a simples consolidação dos dados não atende as exigências constitucionais para o Sistema de Controle Interno.

Deve o controlador de posse das informações encaminhadas pelos controles internos e cada setor, analisá-las e concluir pela sua regularidade ou não, oferecendo, desta forma, subsídios para o controle externo atuar, além de contribuir para a correção de procedimentos através da comunicação ao chefe do

poder executivo. Observa-se que o conteúdo do Decreto nº 3.272 (estadual), em seu art. 7º¹, dispõe sobre as atribuições do controlador interno e vem ao encontro do mencionado neste parágrafo.

É imperativo que o Sistema de Controle Interno seja atuante e independente quando concluir sua verificação, enviando ao Tribunal de Contas bimestralmente os relatórios mensais, contendo as informações necessárias, inclusive os resultados de sua atuação.

A contabilidade deve espelhar a realidade dos fatos ocorridos no período no âmbito da unidade, portanto na avaliação técnica do Tribunal de Contas, o excesso de divergências contábeis entre anexos e demonstrativos, ou ainda a ausência de contabilização de todos os valores que afetam o patrimônio público, indicará que inexistente confiabilidade nas prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas.

Assim, baseado no art. 48 da Lei Complementar nº 202/00, o TCE recomendará à câmara de vereadores a rejeição das contas do respectivo exercício.

Art. 48. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, **devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública**, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas. (Grifo nosso).

Além do Balanço Anual, os municípios obrigam-se a prestar contas bimestralmente ao Tribunal de Contas de Santa Catarina, utilizam-se do Sistema e-Sfinge (Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão).

Cada unidade fiscalizada, Prefeitura, Câmara de Vereadores, Autarquias, Fundações e Fundos municipais, encaminha os dados exigidos pelo Sistema e-Sfinge, conforme dispõe a Instrução Normativa nº 04/04, ao órgão central de controle interno do município, e este através de senha recebida, encaminha-os ao TCE.

Os prazos para envio e confirmação dos informes bimestrais estão dispostos na Instrução Normativa nº 01/05, cujo descumprimento poderá resultar na emissão de parecer prévio desfavorável.

¹ Art. 7º À Secretaria de Estado da Fazenda, como órgão central do Sistema de Controle Interno, compete:

- I – estabelecer diretrizes, normas e procedimentos de controle interno, para operacionalização de atividades do sistema ou para promover a integração do Sistema de Controle Interno;
- II – determinar a realização de tomada de contas especial de ordenadores de despesas, e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário;
- III – determinar a realização de auditorias a pedido do Governador, Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta;
- IV – incentivar o treinamento e a especialização em matéria orçamentária, financeira, patrimonial e de controle interno;
- V – articular-se com os Poderes Legislativo e Judiciário e com o Ministério Público no sentido de uniformizar a interpretação das normas e dos procedimentos relacionados ao Sistema de Controle Interno; e
- VI – dar ciência ao controle externo, após adequadamente apuradas, das irregularidades encontradas pelo controle interno.

4 DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08 X PORTARIA Nº 233/03

É importante neste início de mandato identificar e conhecer quais as alterações promovidas pela Decisão Normativa nº TC-06/08 em relação a Portaria nº 233/03, em vigor até o exercício de 2008, principalmente em razão das atuais ações realizadas pelos municípios já integrarem as prestações de contas que receberão tratamento de acordo com a nova norma aprovada em 17 de dezembro de 2008.

RESTRICÇÕES	PORTARIA Nº 233/03	DECISÃO NORMATIVA Nº TC-06/08
Não aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino — art. 212 da CF/88	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Não aplicação de mínimo 15% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino — art. 198, § 2º, e ADCT, art. 77, II e III	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Déficit de execução orçamentária, em desacordo com a LC nº 101/00, art. 1º, § 1º e art. 48 "b" da Lei nº 4.320/64	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa — LC nº 101/00, art. 42 e parágrafo único	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Não aplicação de pelo menos 60% dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais do magistério. CF/88, ADCT, art. 60, IV e XII	Motivo de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
DESPESA. FUNDEB. Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica no valor de R\$...., equivalendo a% (menos que 95%) dos recursos oriundos do FUNDEB, gerando aplicação a menor no valor de R\$.... (Lei nº 11.494/07, art. 21).	Motivo de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Ausência de efetiva atuação do Sistema de Controle Interno demonstrado no conteúdo dos relatórios enviados ao Tribunal de Contas, ou em auditoria <i>in loco</i> (Constituição Federal, art. 31).	Motivo de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Balanco Anual Consolidado demonstrando inadequadamente saldos contábeis, apresentando inúmeras divergências entre as peças que o compõem, prejudicando a verificação da compatibilidade	Motivo de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas

continua

continuação

entre a execução orçamentária e as variações patrimoniais, implicando na sua total inconsistência, em afronta ao dispositivo nos arts. 85, 89, 97, 101, 103 e 104 da Lei (federal) nº 4.320/64.		
Não-remessa de dados eletrônicos através do Sistema e-SFINGE, em desacordo com o art. 2º da Instrução Normativa nº TC-04/04.	Motivo de parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas
Despesas com pessoal do Poder Executivo acima do limite fixado no art. 20, III, "b", da Lei Complementar (federal) nº 101/00, sem a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, em desacordo com o art. 23 da Lei Complementar (federal) nº 101/00.	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas	Motivo de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 02 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação FNDE. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2009.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 3.372, de 1º de agosto de 2005**. Regulamenta o Sistema de Controle Interno previsto nos arts. 28, inciso II, 146 e 147 da Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/menu/descentralizacao/arquivos/DECRETO_3372_Sistema_Controlo_Interno.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2008.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: NDJ, 2005.

ASPECTOS PRINCIPAIS DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Luiz Cláudio Viana
Auditor Fiscal de Controle Externo

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reservou, no capítulo das Finanças Públicas, uma seção destinada aos orçamentos, traçando as linhas gerais do planejamento na esfera governamental, no que tange ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a própria lei orçamentária anual, devendo esta ser balizada pelas duas leis anteriores.

De acordo com o texto constitucional, art. 165, § 9º, I, cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, porém, a referida norma não foi ainda aprovada pelo Poder Legislativo Federal, deixando esses três importantes instrumentos de planejamento, sem a devida regulamentação.

Desta forma, as referidas leis orçamentárias devem seguir as premissas fixadas na própria Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei nº 4.320/64, no que não contrapor com os dispositivos constitucionais e com as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

No que pese o aparente descaso do Legislativo Federal em relação ao tema, diante da inércia em sua regulamentação, o fato é que a matéria é de suma importância na administração pública, sendo que um bom planejamento, pode se transformar em uma boa administração.

Este texto não tem a pretensão de esgotar o tema, mas procura valorizar e alertar sobre a importância do planejamento na esfera pública, ao mesmo tempo, que procura demonstrar os principais aspectos das leis orçamentárias.

1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

1.1 CONTEÚDO

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento da esfera pública, com assento constitucional e elaborado para um período de quatro anos, coincidindo os três primeiros anos do PPA com os três últimos anos do mandato do administrador que elabora o referido Plano, e o último ano do Plano é executado no primeiro exercício do mandato do próximo gestor público, possibilitando com isso, uma certa continuidade no plano de governo.

Desta forma, durante o exercício de 2009, os municípios estarão elaborando o Plano Plurianual para os anos de 2010 a 2013, sendo que o mandato do Chefe do Executivo tem seu término em 2012.

Nos termos da Constituição Federal, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública:

- ▶ para as despesas de capital (ex.: construção de escolas e hospitais);
- ▶ outras despesas decorrentes das despesas de capital (ex.: despesas de custeio e manutenção dessas escolas e hospitais);
- ▶ para as despesas relacionadas aos programas de duração continuada (aqueles com duração superior a um ano).

Diante da ausência da lei complementar que regularia a matéria¹ (art. 165, § 9º, I, da CF/88), os conceitos necessários para a elaboração do PPA, devem ser buscados em legislação esparsa, além dos ditames da própria Constituição Federal, recorrendo-se ora a Lei nº 4.320/64, ora a Lei Complementar nº 101/00, bem assim em outros dispositivos legais pertinentes.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, em seu art. 12, as despesas de capital classificam-se em:

- ▶ Investimentos — despesas relacionadas com o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis necessários à realização destas obras;
- ▶ Inversões Financeiras — despesas que não resultam na aquisição ou formação de um bem novo, são, desta forma, despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização;
- ▶ Transferências de Capital — recursos transferidos a outros entes para aplicação em despesas de capital (investimentos ou inversões financeiras).

¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal, quando versou sobre o PPA, destinou o art. 3º para tratar do tema, porém tal dispositivo restou vetado. Esse artigo não traria grandes inovações, mas acabava com a incoerência existente entre os prazos de aprovação do PPA e da LDO, sendo que os dois instrumentos teriam como data final para devolução ao executivo o dia 17 de julho.

Cabe destacar, também, o preceito constitucional previsto no art. 167, § 1º, *in verbis*:

Art. 167. São vedados: [...] § 1º — Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Nos moldes adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro, o Plano Plurianual, assim como a LDO e a LOA, são instrumentos de planejamento aprovados mediante leis ordinárias de iniciativa exclusiva do executivo, e, portanto, são leis em sentido formal.

Desta forma, a estratégia de desenvolvimento local não pode ser entendida como algo imutável, podendo sofrer modificações, em função de alterações relevantes no ambiente interno e externo no qual o município está inserido, sendo que as referidas modificações dependeram de aprovação do Poder Legislativo, através de lei, mantendo-se sempre a harmonia entre os três instrumentos de planejamento.

1.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, § 9º, inciso I, cabe a Lei Complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Acontece, porém, que tal norma ainda não existe no ordenamento jurídico nacional, vigorando, desta forma, no que tange a questão de prazos, o disposto no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que em seu inciso I, assim determina:

I — o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Atualmente, após a Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, que deu nova redação ao art. 57, da Carta Federal de 1988, a sessão legislativa ficou assim estruturada:

SESSÃO LEGISLATIVA	
Primeiro Período	2 de fevereiro a 17 de julho
Segundo Período	1º de agosto a 22 de dezembro

Portanto, o projeto de lei do Plano Plurianual deve ser enviado ao Poder Legislativo no período de 2 de fevereiro a 31 de agosto, devendo ser devolvido para sanção do Executivo até o dia 22 de dezembro.

Uma questão que pode ser levantada, nesta seara, é se o município estaria vinculado aos prazos estabelecidos na Constituição Federal, ou se poderia legislar sobre a matéria, fixando prazos diversos daqueles que foram apresentados pela Lei Maior.

O professor Giacomoni (2007) defende a tese de que os municípios podem estabelecer prazos diversos daqueles da Constituição Federal, conforme segue:

PPA – Nos demais entes da Federação, legislação própria poderá fixar outro calendário tendo em vista atender peculiaridades locais.

LDO – Também aqui, os demais entes da Federação poderão, por intermédio de normas próprias, adotar diferentes prazos para a tramitação legislativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, desde que a aprovação da LDO se dê a tempo de cumprir sua principal finalidade: orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

LOA – Também aqui, os prazos de encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual ao Poder Legislativo, bem como de sua devolução para sanção, estão estabelecidos nas Constituições – Federal e Estaduais – e nas Leis Orgânicas Municipais.

Neste sentido, entenderam vários Entes da Federação, com dispositivos em suas Constituições Estaduais, fixando prazos os mais variados possíveis, conforme alguns exemplos:

Unidade da Federação	Data Final para Envio dos Projetos do Executivo para o Legislativo			Dispositivo da Constituição Estadual
	PPA	LDO	LOA	
BA	31/08	15/05	30/09	Art. 160, § 6º
MT	30/08	30/05	30/09	Art. 164, § 6º, cfe. EC 50/07
PE	05/10	01/08	05/10	Art. 124, cfe. EC 31/08
PR	30/09	15/04	30/09	Art. 22, do ADCT
RS	15/05	15/05	15/09	Art. 152, § 8º, cfe. EC 34/02
SC	31/08	15/04	30/09	Art. 35, do ADCT
SP	15/08	30/04	30/09	Art. 174, § 9º, cfe. EC 24/08

Compartilhando do mesmo entendimento, cita-se como exemplos alguns municípios catarinenses, conforme segue:

Município	Data Final para Envio dos Projetos do Executivo para o Legislativo			Dispositivo da Lei Orgânica Estadual
	PPA	LDO	LOA	
Campos Novos	31/10	15/05	31/10	Art. 217
Criciúma	31/07	31/07	30/09	Art. 66, § 8º
Descanso	31/07	15/09	31/10	Art. 134
Rio das Antas	31/07	15/09	30/10	Art. 184
Santa Rosa do Sul	31/07	20/09	15/11	Art. 170
São José do Cedro	31/07	15/09	30/10	Art. 174
Tubarão	31/08	20/09	05/11	Art. 138, § 5º

Fica claro, portanto, que a inércia da União para legislar sobre a matéria prevista no art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal, abriu um precedente para que os demais Entes da Federação legislassem sobre a questão dos prazos.

O Exmo. Sr. Presidente da República, quando do veto² ao § 7º, do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentou as seguintes razões:

A Constituição Federal, no § 20 do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 90, I e II, o projeto de lei orçamentária da União seja encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. **Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais.**

A fixação de uma mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o projeto de lei orçamentária anual contraria o interesse público, na medida em que não leva em consideração a complexidade, as particularidades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios. (Grifo nosso).

Com base nas razões apresentadas pelo Executivo Federal, restou claro o seu entendimento sobre a matéria, qual seja, os demais Entes da Federação podem legislar sobre a questão posta em debate.

De forma contrária, está o pensamento de Andrade (2007), que abordando as questões relacionadas ao PPA, LDO e a LOA, afirma o seguinte: “Discordamos de outros prazos fixados nas leis orgânicas municipais, tendo em vista o que dispõem os arts. 24, 30, 165 e 35 do ADCT, ou seja, o município não é competente para legislar sobre prazo desta lei.”

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através de seu Prejulgado³ nº 1716, de 5 de outubro de 2005, assim entendeu:

O prazo para encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, enquanto perdurar o disposto no art. 35, § 2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição da República.

² Mensagem 627, de 4 de maio de 2000, que vetou o § 7º, do art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), que tinha a seguinte redação: O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia quinze de agosto de cada ano.

³ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, aprovado pela Resolução nº TC-06/2001. Art. 154. Considera-se prejulgado o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno, de natureza interpretativa de direito em tese, em matéria de competência do Tribunal de Contas, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência. § 1º A iniciativa quanto ao pronunciamento do Tribunal Pleno pode ser das Câmaras, de Conselheiro e do Procurador-Geral junto ao Tribunal. § 2º Para constituir prejulgado, a decisão tomada pelo Tribunal Pleno deve ser aprovada por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõe. § 3º Sendo de iniciativa da Câmara, após o pronunciamento do Tribunal Pleno, a ela retornarão os autos, para aplicação da tese vencedora. Art. 155. O prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual. Art. 156. Considera-se revogado ou reformado o prejulgado sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre o mesmo, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação.

Os Estados, Municípios e Distrito Federal não possuem competência constitucional para elaborar lei complementar disciplinando o prazo de remessa do projeto de LDO, conforme arts. 24, I e II, e 165, § 9º, I, da Constituição da República c/c art. 35, § 2º, II, do ADCT da Constituição da República. (Grifo nosso).

Desta forma, o entendimento do Tribunal de Contas é no sentido de que os Estados e Municípios não possuem competência para legislar sobre o prazo de remessa do projeto de LDO, restando aos mesmos, neste ponto, seguirem o prazo fixado pelo Texto Constitucional.

Por fim, cabe destacar que os prazos fixados pelo texto constitucional não são os mais adequados, até porque permitem que a LDO seja aprovada antes do PPA (primeiro ano de mandato), ferindo a hierarquia e a sequência lógica das leis orçamentárias.

2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

2.1 CONTEÚDO

Diferentemente do que ocorre com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada apenas para um exercício financeiro, devendo se guiar pelas premissas que foram aprovadas pela lei do PPA. No que pese ser elaborada para um determinado exercício financeiro, seus efeitos sempre extrapolam um ano, tendo em vista que uma de suas funções é estabelecer nortes para elaboração da lei orçamentária, neste sentido, cite-se exemplo de Carvalho (2006, p. 33):

Uma LDO foi sancionada e publicada em 30/06/2005. Esta norma orientará a elaboração da LOA cuja vigência será em 2006 e ainda estabelece regras orçamentárias a serem executadas ao longo de todo o exercício financeiro de 2006.

Assim, sua vigência não coincide com o exercício financeiro, e a aplicabilidade de suas regras extrapola um ano.

Desta forma, durante o exercício de 2009, os municípios estarão elaborando a LDO para o ano de 2010.

Com base no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias:

- ▶ Compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- ▶ orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- ▶ disporá sobre as alterações na legislação tributária;

- ▶ estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ainda, nos termos da Carta Federal⁴ de 1988, ficaram reservadas para a lei de diretrizes orçamentárias, outras matérias, que terão uma grande influência quando da elaboração do projeto de lei orçamentária, conforme segue:

- ▶ Estabelecer parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo.
- ▶ Fixar limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público.
- ▶ Conter autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, em vigor desde o dia 5 de maio de 2000, a LDO atenderá os dispositivos constitucionais citados anteriormente e disporá também sobre:

- ▶ Equilíbrio entre receitas e despesas.
- ▶ Critérios e forma de limitação de empenho.
- ▶ Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.
- ▶ Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
- ▶ **Anexo de Metas Fiscais**, contendo: metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, montante da dívida pública, evolução do patrimônio líquido, origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social, próprio dos servidores e outros programas estatais de natureza atuarial e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- ▶ **Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.
- ▶ Definir com base na receita corrente líquida a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, para atendimento exclusivo de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

⁴ Constituição Federal: arts. 51, IV; 52, XIII; 99, § 1º; 127, § 3º e 169, § 1º, II.

⁵ Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000: art. 4º, I, a, b, e, f, §§ 1º, 2º e 3º; art. 5º, III; art. 8º e art. 14.

- ▶ Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
- ▶ A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Ante o exposto, percebe-se que a lei de diretrizes orçamentárias é uma ferramenta de fundamental importância no âmbito da administração pública, e que possui uma carga elevada de informações, assumindo, desta forma, papel importante no planejamento estatal.

2.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO

O prazo para remessa do projeto relativo à lei de diretrizes orçamentárias, pelo Executivo à câmara de vereadores, e posterior retorno ao Executivo, para o sancionamento da referida lei, está previsto no art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT da Constituição Federal, conforme segue:

Art. 35. [...] § 2º Até a entrada em vigor da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

[...] II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Desta forma, considerando o dispositivo em questão, o projeto deverá ser remetido ao Legislativo no período de 2 de fevereiro a 15 de abril, devendo ser devolvido ao Poder Executivo até o final do primeiro período da sessão legislativa, qual seja, 17 de julho.

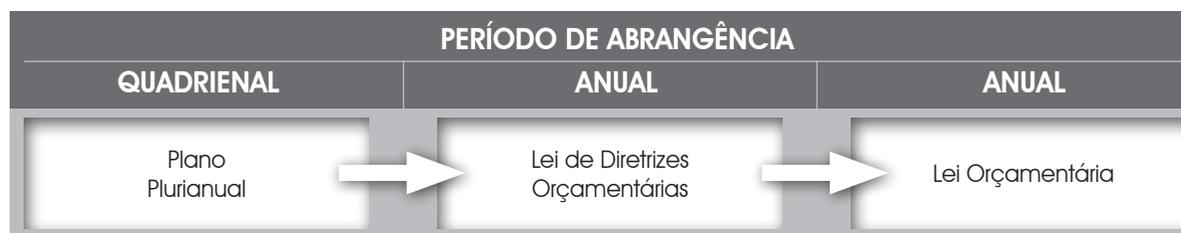
Conforme já foi visto, os municípios não possuem competência para legislar sobre o prazo de remessa do projeto de LDO, cabendo aos mesmos, portanto, seguirem o prazo estabelecido no texto constitucional.

Cabe destacar, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme prescreve o art. 57, § 2º, da CF/88, entendimento confirmado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, através de seu Prejulgado nº 1716, de 5 de outubro de 2005.

Uma incoerência presente na Carta Federal de 1988, no que tange as leis orçamentárias, diz respeito ao fato do projeto do PPA ter um prazo de remessa ao Poder Legislativo, superior ao previsto para o envio da LDO, ou seja, é possível a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias antes da existência do PPA.

Ora, a LDO deve seguir os preceitos estabelecidos pelo PPA, portanto, não é coerente que a LDO seja elaborada e/ou aprovada antes do Plano Plurianual, seria adequado que o Executivo elaborasse

primeiro o PPA e posteriormente a LDO, ou que até mesmo realizasse o processo de forma concomitante, o que seria preferível à inversão da ordem natural dos mecanismos de planejamento, conforme esquema que segue:



Desta forma, para que se tenha um instrumento de planejamento consistente, é preciso respeitar a hierarquia das leis orçamentárias.

3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

3.1 CONTEÚDO

A lei orçamentária anual compreenderá, de acordo com o art. 165, § 5º, da Constituição Federal:

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

Ainda, nos termos do § 8º, a Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

O referido dispositivo reflete o Princípio Orçamentário da Exclusividade, ou seja, a LOA deve tratar apenas de orçamento.

Convém colacionar, as palavras de Andrade (2007) sobre orçamento:

Orçamento público ou orçamento-programa é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início,

meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos (receitas) a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (despesas) a serem efetuados.

O orçamento público é, pois, o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, em que a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei orçamentária, incluindo os seus anexos previstos na Lei nº 4.320/64, deixou de ser mera formalidade, passando a ser um instrumento importante no planejamento estatal.

Por fim, cabe destacar que a lei orçamentária anual deverá ser elaborada considerando os anexos da Lei nº 4.320/64, bem como regulamentações posteriores, em especial quanto à classificação da receita e da despesa, conforme Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 e a Portaria Conjunta nº 3, de 14 de outubro de 2008.

3.2 PRAZO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO

Até a entrada em vigor da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, o projeto de lei orçamentária anual deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo no período de 2 de fevereiro a 31 de agosto, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, qual seja, 22 de dezembro, conforme prescreve o art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT da Constituição Federal.

Entretanto, em relação ao PPA e a LOA, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina vem admitindo que os demais entes fixem prazos diferenciados, entendendo que tal procedimento é coerente, na medida que a postergação do prazo permite o conhecimento dos orçamentos de outros Entes, os quais poderão repercutir na elaboração da lei orçamentária nos municípios.

Desta forma, os municípios devem seguir os prazos fixados na Constituição Federal para a LDO, no que tange ao PPA e a LOA, seguirem também os prazos constitucionais, salvo disposição em contrário na Lei Orgânica Municipal.

4 CLASSIFICAÇÕES PRESENTES NA LEI ORÇAMENTÁRIA

Impossível tratar o assunto leis orçamentárias, sem entrar no mérito da atual classificação das despesas e receitas, tendo em vista que tal sistemática procura demonstrar o orçamento dentro de uma certa lógica de apresentação, e visando também, a consolidação das contas públicas.

Desta forma, considerando a edição da Portaria Conjunta nº 3, de 15 de outubro de 2008, que aprovou os Manuais de Receita Nacional e de Despesa Nacional, seguem as principais classificações que devem compor o planejamento estatal.

4.1 ESTRUTURA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

4.1.1 Classificação Institucional

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários, e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/64). As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

4.1.2 Classificação Funcional

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo.

Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

4.1.2.1 Função

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, guarda relação com os respectivos Ministérios.

4.1.2.2 Subfunção

A subfunção, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental,

por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

4.1.3 Estrutura Programática

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/99, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas, mas cada um estabelecerá sua estrutura própria de acordo com a referida Portaria.

4.1.3.1 Programa

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. O plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas.

4.1.3.1.1 Ação

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, entre outros, e os financiamentos.

As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais:

a) Atividade

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta

um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde.”

b) Projeto

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano.”

c) Operação Especial

Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

4.1.4 Natureza da Despesa Orçamentária

A classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- I – Categoria Econômica;
- II – Grupo de Natureza da Despesa;
- III – Elemento de Despesa.

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

De acordo com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, art. 6º, que trata sobre normas orçamentárias, os orçamentos podem ser elaborados até o nível de Modalidade de Aplicação.

Os elementos de despesa, nível de detalhamento mais específico, previsto na mesma Portaria, não são obrigatórios no projeto de lei orçamentária, porém são necessários ao início da execução orçamentária, conforme entendimento expresso do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Prejulgado nº 1498, de 22 de dezembro de 2003:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada esfera de governo poderá orientar formulação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no sentido de discriminar a despesa, no mínimo, em categoria eco-

nômica, grupo de natureza e modalidade de aplicação, conforme art. 6º da Portaria Interministerial nº 163/01.

O detalhamento da despesa somente até a modalidade de aplicação é uma faculdade relacionada à Lei Orçamentária, devendo as despesas serem contabilizadas no decorrer do exercício financeiro até o Elemento de Despesa, conforme arts. 3º e 5º da Portaria Interministerial nº 163/01.

É recomendável ao Município que optou por classificar a despesa até a Modalidade de Aplicação discriminar por Decreto os Elementos de Despesa logo após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA). (Grifo nosso).

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento.

Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo, além de outras especificações exigidas pelos órgãos fiscalizadores.

4.2 CODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA

4.2.1 Codificação da Natureza da Receita

O § 1º, do art. 8º, da Lei nº 4.320/64 define que os itens da discriminação da receita, mencionados no seu art. 11, serão identificados por números de código decimal. Convencionou-se denominar este código de natureza de receita. Esse código busca classificar a receita identificando a origem do recurso segundo seu fato gerador.

Dessa forma, as naturezas de receitas orçamentárias procuram refletir o fato gerador que ocasionou o ingresso dos recursos aos cofres públicos. É a menor célula de informação no contexto orçamentário para as receitas públicas, devendo, portanto conter todas as informações necessárias para as devidas vinculações.

Face à necessidade de constante atualização e melhor identificação dos ingressos aos cofres públicos, o código identificador da natureza de receita é desmembrado em níveis. Assim, na elaboração do orçamento público a codificação econômica da receita orçamentária é composta dos níveis abaixo:

1º Nível — Categoria Econômica

2º Nível — Origem

3º Nível — Espécie

4º Nível — Rubrica

5º Nível — Alínea

6º Nível — Subalínea

1º Nível — Categoria Econômica — utilizado para mensurar o impacto das decisões do Governo na economia nacional (formação de capital, custeio, investimentos etc.). A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 11, classifica a receita orçamentária em duas categorias econômicas: 1. Receitas Correntes e 2. Receitas de Capital.

Com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas em Receitas Correntes Intraorçamentárias e Receitas de Capital Intra-orçamentárias. As classificações incluídas não constituem novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas: corrente e capital, que possuem os seguintes códigos: 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias e 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias.

2º Nível — Origem — Identifica a procedência dos recursos públicos, em relação ao fato gerador dos ingressos das receitas (derivada, originária, transferências e outras). É a subdivisão das Categorias Econômicas, que tem por objetivo identificar a origem das receitas, no momento em que as mesmas ingressam no patrimônio público.

No caso das receitas correntes, tal classificação serve para identificar se as receitas são compulsórias (tributos e contribuições), provenientes das atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), da exploração do seu próprio patrimônio (patrimoniais), se provenientes de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes, ou ainda, de outros ingressos.

No caso das receitas de capital, distinguem-se as provenientes de operações de crédito, da alienação de bens, da amortização dos empréstimos, das transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital, ou ainda, de outros ingressos de capital.

3º Nível — Espécie — É o nível de classificação vinculado à Origem, composto por títulos que permitem qualificar com maior detalhe o fato gerador dos ingressos de tais receitas. Por exemplo, dentro da Origem Receita Tributária (receita proveniente de tributos), podemos identificar as suas espécies, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria (conforme definido na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional), sendo cada uma dessas receitas uma espécie de tributo diferente das demais. É a espécie de receita.

4º Nível — Rubrica — É o detalhamento das espécies de receita. A rubrica busca identificar dentro de cada espécie de receita uma qualificação mais específica. Agrega determinadas receitas com características próprias e semelhantes entre si.

5º Nível — Alínea — Funciona como uma qualificação da rubrica. Apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

6º Nível — Subalínea — Constitui o nível mais analítico da receita.

4.2.2 Detalhamento de Código da Natureza da Receita Orçamentária

Para atender às necessidades internas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão detalhar as classificações orçamentárias constantes do anexo VII, a partir do nível ainda não detalhado. A administração dos níveis já detalhados cabe à União.

Exemplo 1: 1.1.1.2.04.10 — Pessoas Físicas:

1 = Receita Corrente (Categoria Econômica);

1 = Receita Tributária (Origem);

1 = Receita de Impostos (Espécie);

2 = Impostos sobre o Patrimônio e a Renda (Rubrica);

04 = Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Alínea);

10 = Pessoas Físicas (Subalínea).

XX = NÍVEL DE DETALHAMENTO OPTATIVO.

Exemplo 2: 1.1.2.1.40.00 — Taxas de Serviço de Transporte Marítimo de Passageiros:

1 = Receita Corrente (Categoria Econômica);

1 = Receita Tributária (Origem);

2 = Taxas (Espécie);

1 = Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia (Rubrica);

40 = Taxas de Serviço de Transporte Marítimo de Passageiros (Alínea);

00 = NÍVEL DE DETALHAMENTO OPTATIVO (Subalínea).

XX = NÍVEL DE DETALHAMENTO OPTATIVO.

De acordo com os exemplos, o detalhamento de nível de código de natureza de receita somente poderá ser efetivado nos níveis que estão com zeros, ou em um 7º nível a ser criado, opcionalmente pelo ente. No exemplo 1 não poderá detalhar em nível de subalínea (1.1.1.2.04.36), e no exemplo 2 não poderá detalhar em nível de alínea (1.1.2.1.41.00).

5 COMPATIBILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PPA E A LDO

Considerando a integração que deve existir entre os três instrumentos orçamentários, demonstra-se, com um exemplo, a compatibilização exigida pelo ordenamento jurídico, conforme segue:

Plano Plurianual — 2010/2013	
Função	Educação
Subfunção	Educação Infantil
Programa	Educação Consciente — Aluno Cidadão
Tipo da Ação	Projeto — Construção de Creches
Valor Global	R\$ 800.000,00
Lei de Diretrizes Orçamentárias — 2010	
Função	Educação
Subfunção	Educação Infantil
Programa	Educação Consciente — Aluno Cidadão
Tipo da Ação	Projeto — Construção de Creches
Valor	R\$ 225.000,00
Lei Orçamentária Anual — 2010	
Órgão	Secretaria de Educação
Função	Educação
Subfunção	Educação Infantil
Programa	Educação Consciente — Aluno Cidadão
Tipo da Ação	Projeto — Construção de Creches
Valor	R\$ 225.000,00

Percebe-se pelo exemplo, que a LDO de 2010 priorizou a realização de parte do programa previsto no PPA (R\$ 800.000,00 em 4 anos), no valor total de R\$ 225.000,00.

Desta forma, torna-se impossível a inclusão na lei orçamentária de qualquer programa, projeto, atividade ou meta que não tenha nascido anteriormente, seja no PPA, na LDO ou em ambos.

6 CICLO ORÇAMENTÁRIO

Os três instrumentos de planejamento deverão ser apresentados ao Poder Legislativo pelo Executivo, sendo que este possui competência exclusiva para propor tais projetos de leis, conforme determina o *caput*, do art. 165, da Constituição Federal, ficando responsável, portanto, pelo início do denominado Ciclo Orçamentário, qual seja, a elaboração das referidas propostas.

Na fase seguinte, de estudo, discussão e aprovação, cabe ao Poder Legislativo, como representante do povo, aprovar e/ou emendar os referidos projetos.

A tramitação do projeto de lei deve seguir os preceitos estabelecidos pelo art. 166 da Lei Maior (BRASIL, 2008). Destacando-se os seguintes procedimentos e impedimentos:

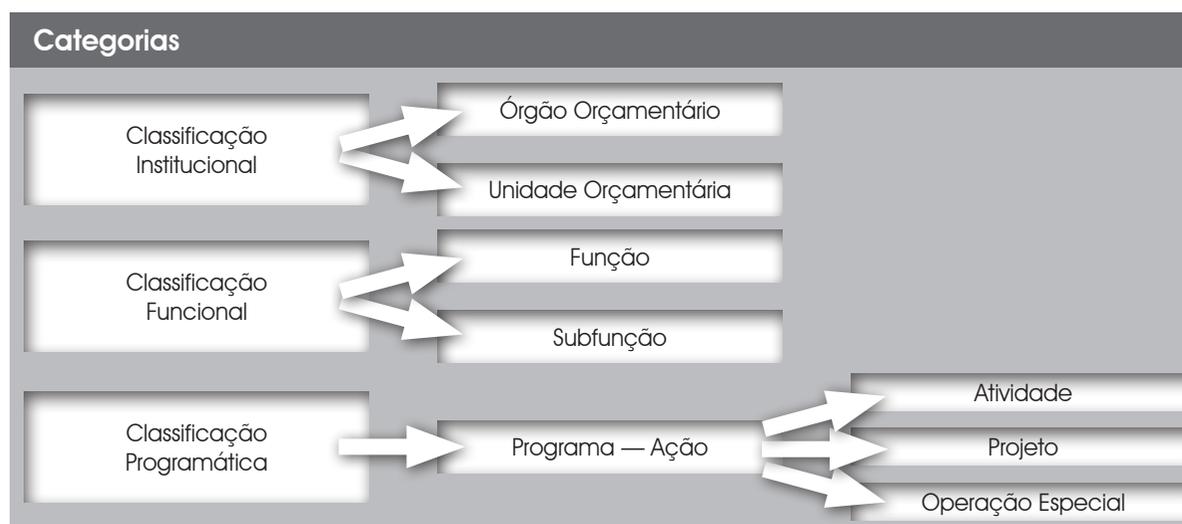
- ▶ as emendas ao projeto de lei do orçamento anual somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e a LDO;
- ▶ as emendas devem indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais;
- ▶ cabem emendas tendentes a corrigir erros e omissões do projeto de lei;
- ▶ as emendas ao projeto de LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA;
- ▶ o Poder Executivo poderá propor alteração dos projetos em tramitação, através de mensagem enviada ao Legislativo, enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta;
- ▶ durante a tramitação dos referidos projetos, aplicam-se as demais normas relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar os preceitos especiais;
- ▶ observar, também, as demais regras estabelecidas no regimento da casa.

A próxima fase, a da execução, consiste na realização daquilo que fora previsto nos projetos e atividades da referida Lei Orçamentária, sendo que é expressamente vedado o início de programas ou projetos não incluídos na LOA.

No mesmo sentido, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

São também vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Entende-se, por categoria de programação, a seguinte classificação da despesa:



Desta forma, considerando a referida classificação, o Poder Executivo dependerá sempre de autorização legislativa para proceder a remanejamentos que alterem a respectiva categoria de programação, cabendo citar o Prejulgado nº 1312, de 10 de março de 2003, do Tribunal de Contas de Santa Catarina, conforme segue:

Os créditos suplementares e especiais necessitam de autorização legislativa através de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo a abertura se dar através de decreto do Executivo, mediante prévia exposição justificativa e indicação da origem dos recursos correspondentes. Pode haver autorização na Lei Orçamentária Anual, conforme arts. 165, § 8º, da Constituição Federal e 7º, I, da Lei nº 4.320/64, somente para as hipóteses de superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação e operações de crédito, **sendo irregulares as autorizações na Lei Orçamentária Anual para as suplementações cujos recursos sejam resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias**, de que trata o art. 43, III, da Lei nº 4.320/64.

A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, de que trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, **devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na Lei Orçamentária Anual.**

Desta forma, os créditos adicionais suplementares que possuem como fonte de recursos, anulações de dotações orçamentárias, dependem de lei específica para tanto, sendo irregulares as autorizações concedidas de forma genérica nas leis orçamentárias.

Tal autorização será dispensada, somente nos casos em que a anulação de dotação respeite integralmente a categoria de programação, ou seja, anula-se uma dotação de uma determinada categoria de programação para transferir esse valor para outro item, dentro da mesma categoria de programação (Classificação Institucional, Funcional e Programática).

Segue um exemplo para ilustrar o caso, referente à abertura de um crédito adicional suplementar, via anulação parcial de dotação orçamentária:

Classificação da Despesa	Abertura de Crédito Suplementar	Anulação Parcial da seguinte Dotação Orçamentária
Órgão	Poder Executivo	Poder Executivo
Unidade	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação
Função	Educação	Educação
Subfunção	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental
Programa	Criança na Escola	Criança na Escola
Projeto/Atividade	Manutenção nas Escolas	Manutenção nas Escolas
Categoria Econômica	Despesas Correntes	Despesas Correntes
Grupo de Natureza	Outras Despesas Correntes	Outras Despesas Correntes
Modalidade de Aplicação	Aplicação Direta	Aplicação Direta
Elemento de Despesa	Material de Consumo	Outros Serviços de Terceiros — PJ
Valor	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00

Analisando o referido exemplo, percebe-se que a categoria de programação foi inteiramente preservada, precisando o executivo apenas transferir recursos do elemento Outros Serviços de Terceiros PJ, para o elemento Material de Consumo, porém, a programação da despesa continua a mesma, não necessitando de autorização legislativa específica.

Por fim, cabe ao Poder Executivo avaliar a execução orçamentária, comparando o que foi realizado com aquilo que foi previsto, sendo que tal conduta possibilita aprimorar as ferramentas de planejamento para os próximos exercícios.

7 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Um dos princípios que norteiam a Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência na gestão dos recursos públicos, neste sentido dispõe o art. 48, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e **realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.** (Grifo nosso).

Da interpretação deste dispositivo legal, tiram-se as seguintes conclusões:

- ▶ deverão ser realizadas audiências públicas para todos os instrumentos de planejamento, quais sejam: PPA, LDO e LOA;
- ▶ de acordo com a lei, as audiências públicas deverão ser realizadas durante os processos de elaboração e de discussão.

Desta forma, desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os entes federativos do país deveriam estar realizando Audiências Públicas, com o objetivo de envolver segmentos organizados da população no processo de elaboração e discussão do orçamento público (PPA, LDO e LOA), fortalecendo, dessa forma, um dos pilares de sustentação desse tão importante código de condutas: a transparência.

A doutrina é bastante silente em relação ao tema, não abordando os seus aspectos, formas de realização, quem estaria obrigado a coordenar as referidas audiências: somente o Executivo, somente o Legislativo, qualquer um dos Poderes, ou ambos.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina vem aceitando⁶ a realização de apenas uma audiência pública para cada um dos instrumentos de planejamento, independentemente do Poder que realiza tal audiência pública.

O Ministério das Cidades, através do Conselho das Cidades, visando regulamentar a audiência pública prevista no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), editou a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, que assim estabelece:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Neste sentido, as premissas estabelecidas pelo referido Conselho das Cidades, podem ser utilizadas como parâmetros das audiências a serem realizadas no âmbito das leis orçamentárias (naquilo que for compatível), visando sempre, uma efetiva participação da população, não bastando simplesmente a sua realização, e sim, oferecer meios concretos para que os cidadãos tenham interesse em participar dessas audiências.

CONCLUSÃO

Considerando o avanço legislativo das últimas décadas, em especial a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criaram-se condições para que o orçamento público tenha o papel que ele de fato deve ter num país democrático, qual seja, total transparência na aplicação dos recursos públicos, visando sempre o interesse da sociedade.

⁶ Conforme Decisão nº 4.083, de 15 de dezembro de 2004, exarada no Processo RPA 03/07279103 da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Um segundo passo a ser enfrentado, neste constante aperfeiçoamento legislativo, refere-se à regulamentação do art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal, que poderá, dependendo do conteúdo dessa norma jurídica, ser um novo marco do Orçamento Público Brasileiro.

Enquanto o Congresso Nacional não aprova a referida lei complementar, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, já são capazes de oferecer um bom arsenal de trabalho em termos de planejamento, no que pese a falta de definição de alguns conceitos.

A contabilidade pública só permite realizar despesas que estejam previamente autorizadas, por isso, além da necessidade explícita, os órgãos fiscalizadores forçam os administradores dos recursos públicos a planejar seu orçamento o mais próximo da realidade possível, ou seja, formalizar em relatórios, com estimativas de receitas e fixação das despesas, a fim de cumprirem esse ditame legal.

Por fim, pode-se registrar que quanto mais bem elaboradas as peças orçamentárias, maior será a probabilidade do gestor público realizar uma boa administração, e caso os gestores ainda não tenham se convencido disso, é preciso buscar esse nível de conscientização e percepção da força que esses instrumentos possuem, não podendo as referidas leis serem consideradas meras obrigações legais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Disponível em: 08 dez. 2008

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 3, de 14 de outubro de 2008**. Aprova os manuais de receita nacional e de despesa nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes/Portaria_Conjunta3.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2008.

BRASIL. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/geconv/index_.php?operacao=Exibir&serv=legis/legislacao&grupo=portaria&lei=Port_163_01>. Acesso em: 05 dez. 2008.

BRASIL. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2008.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. ampl., rev. e atual.. São Paulo: Atlas, 2007.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

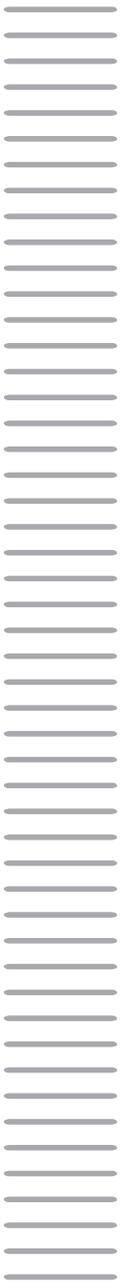
SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SANTA CATARINA. **Regimento interno do Tribunal de Contas**: Resolução nº TC-06/01. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2004.

SANTA CATARINA. **VIII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANOTAÇÕES



A large area of horizontal lines for taking notes, consisting of approximately 30 evenly spaced lines.

CONHECENDO O TCU

Márcio Macedo Mussi
Analista de Controle Externo do TCU

INTRODUÇÃO

É bem vivo na sociedade brasileira o anseio por melhores serviços públicos, transparência na gestão governamental, respeito à cidadania, honestidade no trato das coisas públicas, economicidade, eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos. O cidadão clama por moralidade e excelência na administração pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU), criado em 1890 por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro de Estado da Fazenda, norteia-se, desde então, pelos princípios da ética, da efetividade, da independência, da justiça e do profissionalismo e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública. Com suas atribuições e competências estabelecidas no texto constitucional, e largamente ampliadas pela Constituição em vigor e por legislação ordinária posterior, exerce, simultaneamente, os papéis de fiscal e juiz da gestão governamental e de parceiro da sociedade no controle externo da administração pública.

Esse privilégio, se por um lado o distingue de forma singular, por outro, aumenta a sua responsabilidade e compromisso para com a sociedade.

Nos últimos tempos, além da vertente fiscalizadora, o Tribunal vem ampliando sua atuação pedagógica e incrementando a orientação aos gestores públicos e as auditorias de natureza operacional, cujo objetivo é examinar o desempenho de órgãos e entidades, sua eficiência e eficácia, a par da efetividade dos programas governamentais no alcance dos fins a que se destinam.

1 BREVE HISTÓRICO

A história do controle no Brasil remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado em Tesouro, pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal surgiu pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade — para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente — e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89, conferindo-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa da União e verificar-lhes a legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa. Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, não concordando com a posição do Presidente demitiu-se do cargo expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893:

[...] esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis — é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal

no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor. Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa (TCU, 2009).

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento pela legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas.

2 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO

A atual Constituição (BRASIL, 2008) estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas.

Nos termos da Constituição Federal, encontra-se sob a jurisdição do Tribunal qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responda. Igualmente, submetem-se quem, em nome da União, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Inclui também aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

A jurisdição do Tribunal abrange ainda os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social, bem como todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização, por expressa disposição de lei.

Compreendem também os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado da Federação, ao Distrito Federal ou a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

Os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas.

Além dessa obrigação anual, os mesmos responsáveis estão sujeitos a tomada de contas especial, a qualquer tempo, nas hipóteses de omissão no dever de prestar contas, não-comprovação da boa e regular aplicação de recursos repassados pela União, ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres da União.

3 ESTRUTURA

O TCU é integrado por nove ministros, seis deles escolhidos pelo Congresso Nacional. Os demais são nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois, alternadamente, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

De acordo com a Constituição, a escolha dos ministros recai sobre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, com idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal são eleitos pelos seus pares para o mandato de um ano e podem ser reeleitos uma vez.

O TCU é órgão colegiado, cujas deliberações são tomadas pelo Plenário, 1ª e 2ª Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal. As Câmaras são compostas por quatro ministros. Os auditores, em número de quatro, participam dos colegiados e substituem os ministros em seus afastamentos e impedimentos legais, ou no caso de vacância do cargo.

As prestações e tomadas de contas, as fiscalizações que o TCU realiza e os demais assuntos de controle externo submetidos à sua deliberação constituem-se em processos. Cabe aos ministros a missão de relatar esses processos, apresentar seu voto e submeter aos pares proposta de acórdão. Os auditores também relatam processos e submetem proposta de acórdão.

Para o cumprimento de sua missão institucional, o Tribunal dispõe de uma Secretaria com a finalidade de prestar apoio técnico e administrativo para o exercício de suas atribuições constitucionais e legais.

As unidades básicas da Secretaria do Tribunal são: Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria-Geral de Administração (Segedam), e Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex).

Subordinadas à Segecex estão às unidades técnicas incumbidas das atividades inerentes ao controle externo sediadas em Brasília e nos 26 estados da Federação. No estado de Santa Catarina, a Secretaria de Controle Externo do TCU localiza-se à rua São Francisco, 234 — Centro — Florianópolis.

4 DELIBERAÇÕES DOS COLEGIADOS

Como o Tribunal de Contas da União é órgão colegiado, suas deliberações são tomadas pelo Plenário da Corte, sua instância máxima, ou por uma de suas duas Câmaras.

O Plenário e as duas Câmaras do Tribunal reúnem-se, ordinariamente e em dias distintos, uma vez por semana, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro de cada ano e, extraordinariamente, quando necessário.

As sessões extraordinárias são convocadas sempre que a preservação dos direitos individuais e o interesse público o exigirem. Normalmente são realizadas para deliberar acerca de processos com chancela de sigilo, na maioria das vezes envolvendo casos de denúncia, situação em que o nome do denunciante é mantido em segredo.

O Plenário, composto por todos os ministros, reúne-se às quartas-feiras. Compete ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal, deliberar sobre assuntos de maior relevância.

A Primeira e Segunda Câmaras reúnem-se, respectivamente, as terças e quintas-feiras. Cada uma é integrada por quatro ministros. Uma delas é presidida pelo Vice-Presidente, e a outra, pelo ministro mais antigo no cargo. Cumpre-lhes deliberar sobre as matérias não submetidas ao Plenário.

As deliberações do Plenário e das Câmaras assumem a forma de instrução normativa, resolução, decisão normativa, parecer ou acórdão. São publicadas, conforme o caso, no Diário Oficial da União e no Boletim do Tribunal de Contas da União e podem ser acessadas no Portal TCU: <http://www.tcu.gov.br>.

5 ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, conforme preceitua o art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2008). Além de outras competências estabelecidas no art. 71 da CF, cabe ao TCU auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização da Administração Pública Federal, por meio de determinações em questões relacionadas à detecção de fraudes e desperdícios, recomendações de melhorias para a gestão pública, adoção de medidas preventivas e punição de responsáveis por má gestão, gestão ilegal ou fraudulenta. Assim, a ação do Tribunal contribui para a transparência e a melhoria do desempenho da Administração Pública.

6 JULGAMENTO DE CONTAS

As normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas estão estabelecidas pela Instrução Normativa TCU nº 57/08 e pelas Decisões Normativas TCU nºs 93 e 94/08.

Nos casos de omissão na prestação de contas, de não-comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente deve instaurar Tomada de Contas Especial (TCE), para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

A instauração, a organização e o encaminhamento de Tomada de Contas Especial – Tomada de Contas Especial ao Tribunal também estão regulados pela Instrução Normativa – TCU nº 56/07. Este normativo fixa em R\$ 23 mil o valor a partir do qual a Tomada de Contas Especial deve ser imediatamente enviada ao TCU para análise e julgamento. Abaixo desse valor, a TCE é encaminhada junto com a tomada ou prestação de contas anual do órgão ou entidade.

7 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Atua, junto ao Tribunal, Ministério Público especializado (MP/TCU), órgão autônomo e independente, cuja finalidade principal é a defesa da ordem jurídica no âmbito de atuação do TCU. Compete-lhe dizer de direito, oralmente ou por escrito, nas sessões de julgamento de contas, auditorias, representações e denúncias, cuja presença de representante do Ministério Público é obrigatória.

Trata-se de órgão composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, entre concursados com título de bacharel em Direito. Ao MP/TCU também compete promover, junto à Advocacia-Geral da União, as medidas referentes à cobrança executiva dos débitos e multas imputados por acórdãos do Tribunal.

8 FUNÇÕES

As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter pedagógico.

8.1 FUNÇÃO FISCALIZADORA

Essa função compreende a realização de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, relacionados com a atividade de controle externo. Envolve a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e de admissão de pessoal no Serviço Público Federal, a fiscalização de renúncias de receitas, e de atos e contratos administrativos em geral.

8.2 FUNÇÃO CONSULTIVA

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, sobre as contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional.

Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas feitas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

8.3 FUNÇÃO INFORMATIVA

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização exercida pelo Tribunal. Compreende ainda representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

8.4 FUNÇÃO JUDICANTE

Por determinação constitucional, o TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

O Tribunal também se pronuncia conclusivamente sobre indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação de Comissão Mista de Senadores e Deputados. Entendendo-as irregulares, propõe ao Congresso Nacional a sua sustação.

Cerca de 2.600 órgãos e entidades federais prestam contas regularmente ao Tribunal. Além disso, também estão sob jurisdição do Tribunal, no que se referem a recursos federais repassados, os Municípios, os Estados da Federação e o Distrito Federal, que somam mais de 5.600 unidades.

As contas podem ser julgadas:

- ▶ **Regulares** — quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Neste caso, o Tribunal confere quitação plena.
- ▶ **Regulares com ressalva** — quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Nesta hipótese, o Tribunal confere quitação ao responsável e normalmente determina a correção das falhas.
- ▶ **Irregulares** — quando comprovada alguma das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou com infração a norma legal ou regulamentar; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Quando as contas são julgadas irregulares e, em havendo débito, o Tribunal condena o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos.

O responsável que tiver suas contas julgadas irregulares poderá ficar impedido de candidatar-se a cargo eletivo, por decisão da Justiça Eleitoral.

O acórdão do Tribunal do qual resulte imputação de débito ou cominação de multa torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo.

No caso de contas julgadas irregulares em decorrência de dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, o Tribunal encaminha cópia da documentação ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis.

A competência para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos é exclusiva do Tribunal de Contas da União, não sendo admitida a revisão do mérito de suas decisões por nenhum outro órgão, instância ou Poder, salvo na hipótese de nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, assim declaradas exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal.

8.5 FUNÇÃO SANCIONADORA

A função sancionadora surge quando da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade na despesa ou irregularidade nas contas.

Essas sanções podem compreender, isolada ou cumulativamente: (1) aplicação, ao agente público, de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário, constituindo o montante do dano o limite máximo da penalidade; (2) cominação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não-atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação (3) inabilitação do responsável, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; (4) declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação, para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública.

8.6 FUNÇÃO CORRETIVA

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei.

No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Na hipótese de contrato, compete ao Congresso Nacional a sustação do ato, mediante solicitação das medidas cabíveis a quem de direito. Caso o Congresso Nacional, ou quem deva sus-

tar o ato, deixe de adotar a providência devida no prazo de noventa dias, a decisão é tomada pelo Tribunal.

8.7 FUNÇÃO NORMATIVA

Decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos (de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização), acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

8.8 FUNÇÃO DE OUVIDORIA

Reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

9 FISCALIZAÇÃO

Os instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal: levantamento, inspeção, acompanhamento, monitoramento e auditorias.

9.1 LEVANTAMENTO

É empregado para conhecer previamente a organização e o funcionamento de órgãos e entidades, além de fundos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, a fim de identificar objetos/ações de fiscalização e avaliar a necessidade e viabilidade da realização de auditoria.

9.2 INSPEÇÃO

É utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar rapidamente a procedência de denúncias e representações.

9.3 ACOMPANHAMENTO

Por esse instrumento, o Tribunal examina, ao longo de período predeterminado, a legalidade e legitimidade de atos de gestão praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

O acompanhamento é usado também para avaliar, por tempo determinado, o desempenho de órgãos e entidades jurisdicionados e os sistemas, programas, projetos e atividade governamentais, no que se relaciona com economicidade, eficiência e eficácia.

Para a execução dessa atividade, o Tribunal vale-se de consultas a sistemas informatizados da administração pública federal, de publicações no Diário Oficial, do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das aberturas de créditos adicionais, dos editais de licitação, dos extratos de contratos, convênios e outras formas de repasse, de atos de pessoal publicados, de visitas técnicas, participações em eventos, enfim, das mais diversas fontes.

9.4 MONITORAMENTO

Compreende a checagem do cumprimento de determinações do tribunal por parte de órgãos e entidades.

9.5 AUDITORIAS

As auditorias são instrumentos de fiscalização que envolvem maior amplitude de atuação, podem ter caráter de conformidade ou natureza operacional.

9.6 AUDITORIAS DE CONFORMIDADE

O combate incessante à corrupção, ao desperdício e à malversação de recursos federais constitui a preocupação primeira da atuação do Tribunal de Contas da União. Por isso, além de auditorias realizadas em virtude de solicitações do Congresso Nacional ou de denúncias e representações, o Tribunal aprova, semestralmente, plano de auditorias, destinadas a apurar a regularidade na aplicação de recursos públicos por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Tais fiscalizações são denominadas de auditorias de conformidade. Dentre elas merecem destaque especial aquelas que se destinam a examinar as obras públicas que recebem verbas federais, a fim de informar a situação delas ao Congresso Nacional. Isto possibilita aos parlamentares formar juízo

de valor quanto à conveniência, ou não da liberação de recursos orçamentários para a manutenção ou retomada das obras.

Quando o TCU aponta irregularidades graves no andamento de obras públicas, o Congresso Nacional suspende a liberação de recursos até que sejam saneadas as falhas. Como consequência, a Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta anexo específico, relacionando as obras em situação de grave irregularidade, para as quais o repasse de verbas é bloqueado, até a competente regularização.

As auditorias de conformidade são utilizadas também, quando necessário, para subsidiar a apreciação de atos de pessoal sujeitos a registro no Tribunal, compreendidos nas admissões e concessões de aposentadoria, reformas e pensões no serviço público federal.

9.7 AUDITORIA OPERACIONAL

A atuação do Tribunal vai além da avaliação da conformidade dos procedimentos de gestão pública aos dispositivos legais, relacionados com aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e administrativos, inclusive processos de licitação.

Mediante auditorias de natureza operacional, o Tribunal avalia os padrões de economicidade, eficiência e eficácia empregados no desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados e nos sistemas, ações e programas do governo federal, principalmente em áreas prioritárias, como educação, saneamento, saúde e meio ambiente.

As auditorias operacionais buscam encontrar os melhores caminhos para que sejam alcançados os objetivos das ações e programas de governo, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a ampliação das oportunidades do cidadão.

Dessas auditorias resultam recomendações do Tribunal, destinadas a aprimorar o gerenciamento dos entes públicos e das ações e programas governamentais implementados.

10 AMPLIAÇÃO DO ROL DE COMPETÊNCIAS

Várias leis específicas têm ampliado o rol de atribuições ao TCU, a exemplo das seguintes: Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93); Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/97); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00); Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção ao Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível — Cide (Lei nº 10.866/04); edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária, da Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079/04); e Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05).

No ano de 2007, o leque de competências do Tribunal de Contas da União foi ampliado por meio da Lei nº 11.578, de 26/11/2007 (BRASIL, 2008). Tal normativo, que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estabeleceu que compete ao TCU, juntamente com a Controladoria-Geral da União, fiscalizar a aplicação desses recursos e prevê situações em que deverá ser encaminhada denúncia ao Tribunal.

Além disso, o Congresso nacional edita decretos legislativos com demandas para realização de fiscalização em obras custeadas com recursos públicos federais, com determinação expressa de acompanhamento físico-financeiro, por parte do TCU, da execução de contratos referentes a obras que constam do orçamento da União.

11 DECISÕES RECENTES DO STF EM RELAÇÃO AO TCU

O Tribunal é o órgão competente para aprovar os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), previstos no art. 159 da Constituição Federal.

Para muitos municípios, os recursos do FPM são de grande importância, pois compõem parcela considerável de suas receitas. Muitos municípios, inconformados com os cálculos efetuados pelo TCU, recorrem ao Poder Judiciário para obter incremento de seus coeficientes, por meio de ações ordinárias, com pedido de tutela antecipada. Deferido o pedido, a alteração do coeficiente do município repercute nos valores dos outros municípios do mesmo Estado. Ocorrendo indeferimento, há casos em que o município interpõe agravo de instrumento perante o Tribunal Regional Federal (TRF), com pedido liminar, que, sendo deferido, também provoca alterações nas quotas de participação.

O TCU, com o intuito de preservar a citada competência constitucional, buscou estratégia proativa que pudesse consolidar jurisprudência no Supremo Tribunal Federal (STF), direcionando, assim, o entendimento dos TRFs e dos juízes federais sobre a matéria.

Assim, durante a presidência da ministra Ellen Gracie à frente do Supremo, houve entendimento de que os coeficientes do FPM não devem ser alterados liminarmente pelo Judiciário. Esse entendimento, favorável ao TCU, foi consolidado e devidamente preservado na gestão do atual Presidente do STF, ministro Gilmar Mendes. Em recentes decisões, o Supremo enalteceu a competência constitucional do TCU para fixar os coeficientes de FPM, além de acolher os argumentos de lesão à economia e à ordem pública, em virtude do possível efeito multiplicador de ações similares, o que poderia inviabilizar o regular repasse das cotas de FPM.

Em suma, prevaleceram os seguintes argumentos: é competência constitucional do TCU fixar os coeficientes do FPM, de acordo com os dados do IBGE; há vedação legal à concessão da tutela anteci-

pada do modo efetivado (Lei nº 8.437/92, art. 1º, § 1º); o efeito multiplicador das tutelas antecipadas poderia inviabilizar o repasse das cotas do FPM, o que provocaria lesão à economia e à ordem pública.

Ainda em 2008, a Suprema Corte Federal também ratificou o entendimento do Tribunal de Contas da União de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis. O STF denegou o pedido explicitado no Mandado de Segurança nº 26.210, no qual foi discutida tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em desfavor de ex-bolsista que descumpriu seu dever de retornar ao País. O relator do processo, ministro Ricardo Wendowski, afastou a alegação de prescrição, ao salientar que o § 5º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, sinalizando o êxito da tese de que não há prazo prescricional para o ressarcimento ao erário por meio de tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bom como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado e passa a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: TCU, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Breve histórico**. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades 3º trimestre/2008**. Brasília: TCU, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei11578.htm>. Acesso em: 08 dez. 2008.

CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E REFLEXOS NO SISTEMA E-SFINGE

Luiz Carlos Wisintainer
Auditor Fiscal de Controle Externo

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) é o órgão fiscalizador no que concerne as contas de todos os Entes Públicos de sua jurisdição, incluindo suas Unidades Municipais. Para desenvolver suas atribuições vigentes na Constituição Estadual, o TCE/SC exige do jurisdicionado que remeta, anualmente, as contas para que se proceda a análise e, assim, possa julgar os administradores públicos pelos atos cometidos durante um exercício financeiro. Da mesma forma o TCE/SC recebe as Contas de Governo, tanto Estadual como Municipais, emitindo um parecer prévio sobre os conteúdos encaminhados pelos responsáveis através de suas prestações de contas.

Para que se tenha uma análise uniforme das contas, principalmente dos governos municipais, foi adotado pelo órgão fiscalizador, a partir do exercício de 2008, o Plano de Contas da Administração Pública Federal. Tal fato trouxe muitas modificações técnicas nos procedimentos que os municípios vinham adotando e que, a partir do ano de 2008, teriam que se adaptar a nova realidade.

Apesar de muitas reuniões, informações e a disponibilização de um Call Center, muitas dúvidas ainda persistem no cenário que abrange a nova estrutura implantada pelo Plano de Contas, tornando-se necessários alguns esclarecimentos pertinentes ao assunto.

Assim, esse trabalho tem como objetivo demonstrar, sem esgotar, as alterações provocadas pela adoção da nova estrutura do Plano de Contas da Administração Pública Federal. Mediante esse contexto, questiona-se: Quais foram as modificações que mais influenciaram na Contabilidade Pública e que mereceram atenção especial por parte do Tribunal de Contas?

O trabalho está dividido em 6 (seis) capítulos. O primeiro é a introdução a qual se destina ao objetivo do trabalho e a sua justificativa. Para o Capítulo 2 fora reservado para a Contabilidade Pública, seus conceitos, objetivos e regimes contábeis. O Patrimônio Público está inserido no Capítulo 3 e que abrange conceitos, aspectos e composição segundo a Lei nº 4.320/64. No Capítulo 4 temos as Variações Patrimoniais. No Capítulo 5 estão as influências surgidas pela aplicação do Plano de Contas e que é o foco deste trabalho. Por fim, o Capítulo 6 foi destinado as considerações finais.

1 CONTABILIDADE PÚBLICA

A Contabilidade Pública tem como objetivo registrar os acontecimentos que afetam o patrimônio público, sendo eles financeiros ou patrimoniais. Entende-se como financeiros, as receitas e despesas, como patrimoniais, os bens públicos.

A Contabilidade Pública no Brasil é elaborada sob a luz da Lei nº 4.320/64, que diz em seu art. 83 que “a Contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Diz o art. 85 da Lei nº 4.320/64 que a Contabilidade é organizada de maneira que permita o acompanhamento da execução do orçamento.

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

O exercício financeiro, segundo a Lei nº 4.320/64 em seu art. 34, coincidirá com o ano civil, e pertencem a este exercício “I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas”.

Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p. 21-22) classificam a Contabilidade em subdivisões e com esta visão “a Contabilidade Pública constitui uma das subdivisões da Contabilidade Aplicada a diferentes tipos de atividade, de entidades. Seu campo de atuação é, assim, o das pessoas jurídicas de Direito Público [...]”.

Continuam os autores, (1999, p. 22) que para a Contabilidade Pública a Lei nº 4.320/64 “ainda é o diploma básico aplicável, embora deva ser ajustado aos avanços verificados na ciência contábil e incorporados às empresas no Brasil nas últimas décadas”.

Com esse artigo a Lei garantiu a observância dos registros contábeis para as receitas e para as despesas públicas, entendendo que o regime contábil a ser utilizado para a contabilização da receita é o de caixa (realização) e a despesa é o de competência. Importa atentar para o detalhe que, diferentemente da contabilização na área privada, onde se pode vender e receber a prazo, indicando que a receita foi registrada atendendo ao regime de competência também para a receita, na área pública, até então, isso não pode ocorrer. Afinal somente será registrada a receita no Patrimônio Público quando ocorrer sua arrecadação.

A Despesa Pública segue o mesmo entendimento da despesa na contabilidade privada, ou seja, pode-se reconhecer quando ocorre seu fator gerador, não importando, desta forma, se ela será paga ou não. Caso não seja paga, essa despesa será inscrita em Restos a Pagar, fazendo com que seja inscrita em uma obrigação de curto prazo.

Então, pode-se afirmar que o regime contábil aplicado pela Contabilidade Pública para o registro de suas operações é o misto, caixa para a receita e competência para a despesa.

2 PATRIMÔNIO PÚBLICO

Quando se remete para a área pública, o patrimônio possui o mesmo sentido daquele que já se conhece e que por meio de três expressões traduzem o sentido correto, quais sejam: Bens, Direitos e Obrigações. Então pode-se dizer que patrimônio público nada mais é que o conjunto de bens, direitos e obrigações e por estar vinculado à administração pública. O Patrimônio Público, segundo Silva (2002, pág. 241) pode ser verificado sob dois aspectos: QUALITATIVO e QUANTITATIVO.

No aspecto qualitativo, o patrimônio deve ser entendido pelas suas origens ou fontes de que provém. Nesse aspecto o patrimônio não pode ser mensurado, tendo em vista que é apresentado de forma semântica ou material. Por outro lado, o aspecto quantitativo aborda o patrimônio como um fundo de valores à disposição de uma entidade em determinado momento e cujos elementos são avaliados com a mesma medida, a fim de que possam ser reduzidos a uma única expressão numérica. Valoração do patrimônio público. Caso a soma do Ativo for maior que a do Passivo, a Situação Líquida é positiva e, assim, denominada de Ativo Líquido. O inverso pode acontecer quando o Ativo for menor que o Passivo, onde a Situação Líquida é negativa e é denominada Passivo a Descoberto. Quando o Ativo for igual ao Passivo a Situação Líquida é nula.

O Patrimônio Público, sob os 2 aspectos pode ser entendido conforme o quadro a seguir:

CONJUNTO DE BENS	ASPECTOS	
	QUALITATIVO	QUANTITATIVO
APLICAÇÕES	Bens	30.000,00
	Valores	30.000,00
	Créditos	40.000,00
	SOMA	100.000,00
ORIGENS	Dívidas	35.000,00
	Situação Líquida	65.000,00
	SOMA	100.000,00

Fonte: Adaptado de Silva (2002).

A aplicação dessa estrutura de patrimônio público está descrita no art. 105 da Lei nº 4.320/64, que assim demonstra:

Art. 105 — O Balanço Patrimonial demonstrará:

I — o Ativo Financeiro;

II — o Ativo Permanente;

III — o Passivo Financeiro;

IV — o Passivo Permanente;

V — o Saldo Patrimonial;

VI — as Contas de Compensação.

§ 1º — O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º — O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º — O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras, cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º — O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º — Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações, e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Para entender o processo de patrimônio público vale observar o Balanço Patrimonial de uma Entidade Pública e que poderá ser encontrado na Lei nº 4.320/64, no Anexo 14 — Balanço Patrimonial.

3 VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Variações Patrimoniais são alterações que podem ocorrer no patrimônio das Entidades Públicas, podendo ser consideradas positivas ou negativas. Quando essas alterações forem positivas, ou seja, aumentem a situação patrimonial, serão consideradas VARIAÇÕES ATIVAS. Agora, quando for observada uma diminuição nesse mesmo patrimônio, essa alteração será denominada de VARIAÇÃO PASSIVA.

Tanto as Variações Ativas como as Passivas dividem-se em RESULTANTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (REO) e INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (IEO). Nas Resultantes da Execução Orçamentária estão englobadas todas as receitas arrecadadas e as despesas realizadas durante o exercício, bem como as mutações patrimoniais oriundas das receitas e despesas. Nas Independentes da Execução Orçamentária são incorporados todos os fatos que provocam alterações positivas ou negativas no patrimônio da entidade sem haver interferência da execução orçamentária, ou independe da entrada ou saída de recursos financeiros nos cofres da entidade.

Esquemáticamente, tem-se:

VARIAÇÕES ATIVAS	VARIAÇÕES PASSIVAS
Resultantes da Execução Orçamentária	Resultantes da Execução Orçamentária
Receita Orçamentária	Mutações Patrimoniais
Despesa Orçamentária	Mutações Patrimoniais
Independente da Execução Orçamentária	Independente da Execução Orçamentária
Resultado: DÉFICIT	Resultado: SUPERÁVIT

Fonte: Adaptado de Andrade (2002, pág.145).

É importante salientar que TODAS as operações existentes na administração pública terão repercussões em seu patrimônio. Assim, uma Receita Orçamentária repercutirá positivamente no patrimônio de um Ente público, fazendo com que este tenha um aumento na mesma proporção do ingresso dessa receita, perfazendo, desta maneira com que um fato contábil referente uma receita seja considerada uma Variação Ativa e que Resultou da execução Orçamentária. O mesmo raciocínio deve-se ter quando queremos classificar uma Despesa Orçamentária, pois por ser Orçamentária, essa despesa estava no orçamento e se estava no orçamento, obviamente será Resultante da Execução Orçamentária e como é uma despesa, repercutirá no patrimônio público de forma negativa, deixando evidente que a variação é passiva resultante da execução orçamentária.

Cabe ressaltar que quando a despesa orçamentária for para a compra de um bem ou amortização de dívidas de longo prazo, deve-se observar que neste momento está acontecendo uma Mutações Patrimonial, afinal houve um aumento e uma diminuição de patrimônio no mesmo momento, fazendo com que não haja alteração no Patrimônio Público. Guardadas as devidas proporções esse procedimento funciona como os fatos permutativos na Contabilidade Privada. Na Contabilidade Pública não teremos os fatos

permutativos, mas sim as Mutações Patrimoniais. Observe agora o caso de uma venda de um veículo. Na administração pública a venda de um veículo é uma receita, pois está ingressando recursos financeiros e sendo assim, teremos uma variação positiva (ATIVA), mas no mesmo momento iremos diminuir o patrimônio público por intermédio da desmobilização do Ativo, ocasionando a Mutação Patrimonial.

4 AS MODIFICAÇÕES APRECIADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

4.1 PLANO DE CONTAS

Para que seja possível registrar uma opera o de forma contábil,   necessário que se tenha um instrumento responsável pela transforma o em linguagem contábil. Esse instrumento   o que se conhece por Plano de Contas. A estrutura do Plano de Contas atualmente utilizado pelo Tribunal de Contas   a mesma da Administra o Pública Federal e que   a seguinte:

1 — ATIVO	2 — PASSIVO
1.1 — ATIVO CIRCULANTE	2.1 — PASSIVO CIRCULANTE
1.2 — ATIVO REALIZÁVEL � LONGO PRAZO	2.2 — PASSIVO EXIGÍVEL A LONGO PRAZO
1.4 — ATIVO PERMANENTE	2.3 — RESULTADO DE EXERCÍCIOS FUTUROS
1.9 — ATIVO COMPENSADO	2.4 — PATRIMÔNIO LÍQUIDO
	2.9 — PASSIVO COMPENSADO
3 — DESPESA	4 — RECEITA
3.3 — DESPESAS CORRENTES	4.1 — RECEITAS CORRENTES
3.4 — DESPESAS DE CAPITAL	4.2 — RECEITAS DE CAPITAL
	4.9 — DEDU�OES DA RECEITA*
5 — RESULTADO DIMINUTIVO DO EXERCÍCIO	6 — RESULTADO AUMENTATIVO DO EXERCÍCIO
5.1 — RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	6.1 — RESULTADO ORÇAMENTÁRIO
5.2 — RESULTADO EXTRAORÇAMENTÁRIO	6.2 — RESULTADO EXTRAORÇAMENTÁRIO
	6.3 — RESULTADO APURADO

Essa estrutura de Plano de Contas   utilizada pela Administra o Pública Federal e assumida, sem adapta oes, pelos demais Entes (Estados e Municípios). Existe um estudo do Grupo de Trabalho formado por diversos membros dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, além dos  rgoes fiscalizadores com vistas a padronizar todos os procedimentos inerentes ao Plano de Contas, tornando-o unificado nas três esferas.

O Tribunal de Contas Catarinense adotou a estrutura acima identificada para melhor atender as diversas análises necessárias pelo seu corpo de instru o. Ento, a partir do exercício de 2008, todas as Unidades Gestoras devem seguir a estrutura mencionada, sob pena de incorrer em contabiliza o diferente daquela exigida pelo  rgo fiscalizador.

O Plano de Contas compreende sete níveis de desdobramentos, classificados e codificados de acordo com a seguinte estrutura:

- 1º nível — Classe
- 2º nível — Grupo
- 3º nível — Subgrupo
- 4º nível — Elemento
- 5º nível — Subelemento
- 6º nível — Item
- 7º nível — Subitem

O primeiro nível representa a classificação máxima na agregação das contas nas seguintes classes: 1 — Ativo; 2 — Passivo; 3 — Despesa; 4 — Receita; 5 — Resultado diminutivo do exercício e 6 — Resultado aumentativo do exercício.

O Ativo inclui as contas correspondentes aos bens e direitos demonstrando a aplicação dos recursos, enquanto o Passivo compreende as contas relativas às obrigações, evidenciando as origens dos recursos aplicados no Ativo. A Despesa inclui as contas representativas dos recursos despendidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado, e a Receita inclui as contas representativas dos recursos auferidos na gestão, a serem computadas na apuração do resultado. Por fim, o Resultado Diminutivo do Exercício inclui as contas representativas das variações negativas da situação líquida do patrimônio e da apuração do resultado respectivo, ao passo que o Resultado Aumentativo do Exercício inclui as contas representativas das variações positivas da situação líquida do patrimônio e da apuração do resultado respectivo.

O Ativo Circulante compreende as disponibilidades de numerário, bem como outros bens e direitos pendentes ou em circulação, realizáveis até o término do exercício seguinte, enquanto o Ativo Realizável a Longo Prazo são os direitos realizáveis após o término do exercício seguinte. O Ativo Permanente representa os investimentos de caráter permanente (duradouro), as imobilizações, bem como despesas diferidas que contribuirão para a formação do resultado de mais de um exercício. O Ativo Compensado compreende contas com função precípua de controle, relacionadas a situações não compreendidas no patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetá-lo, inclusive as que dizem respeito a atos e fatos ligados à execução orçamentária e financeira.

Por outro lado, o Passivo Circulante compreende as obrigações pendentes ou em circulação, exigíveis até o término do exercício seguinte. O Passivo Exigível a Longo Prazo são as obrigações exigíveis após o término do exercício seguinte. O Resultado de Exercícios Futuros compreende as contas representativas de receitas de exercícios futuros, deduzidas dos custos e despesas correspondentes ou contrapostos a tais receitas. Por sua vez, o Patrimônio Líquido representa o capital, as reservas e os resultados acumulados e o Passivo Compensado compreende contas com função

precípua de controle, relacionadas a situações não compreendidas no patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetá-lo, inclusive as que dizem respeito a atos e fatos ligados à execução orçamentária e financeira.

Analisando-se as contas de resultado, temos a despesa, que compreende os recursos despendidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobradas nas seguintes categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. A receita compreende os recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobradas nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. O Resultado do exercício contém os seguintes grupos: resultado orçamentário, resultado extraorçamentário e resultado apurado. Os grupos de contas de resultados orçamentário e extraorçamentário são estruturados de forma a distinguir as variações diminutivas e aumentativas da situação líquida do patrimônio. O resultado orçamentário relativo à diminuição da situação líquida do patrimônio corresponde às despesas orçamentárias, interferências passivas e às mutações passivas resultantes da execução orçamentária, ao passo que o resultado orçamentário relativo ao aumento da situação líquida do patrimônio inclui as contas representativas da receita orçamentária, interferências ativas e mutações ativas, resultantes da execução orçamentária. O resultado extraorçamentário relativo à diminuição da situação líquida do patrimônio inclui as contas representativas das despesas extraorçamentárias, interferências passivas e mutações passivas, independentes da execução orçamentária, enquanto o resultado extraorçamentário relativo ao aumento da situação líquida do patrimônio inclui as contas representativas das receitas extraorçamentárias, interferências ativas e mutações ativas, independentes da execução orçamentária.

Resta somente o resultado apurado, que é a conta utilizada no encerramento do exercício para demonstrar a apuração do resultado do exercício. Perceba que a semântica da descrição dos grupos e subgrupos que envolvem o plano de contas na administração pública é a mesma que aquela da iniciativa privada. Como exemplo, podemos identificar que no passivo circulante serão classificadas as obrigações exigíveis até o término do exercício seguinte.

Para que se visualize a estrutura atual do Patrimônio de uma Entidade Pública nada melhor que estruturarmos um Balanço Patrimonial que seguirá o seguinte:

ATIVO	PASSIVO
Ativo Circulante	Passivo Circulante
Ativo Realizável a longo prazo	Passivo exigível a longo prazo
Ativo permanente	Resultado de exercícios futuros
	Patrimônio Líquido
Ativo Compensado	Passivo Compensado
Total	Total

Fonte: Do autor.

Observa-se que existe uma grande diferença entre a estrutura determinada pela Lei nº 4.320/64, por intermédio do Anexo 14 – Balanço Patrimonial e a proposta pelo Plano de Contas, o qual deverá passar por uma adaptação para que seja, efetivamente, inserida no processo legal da própria Administração Pública.

4.2 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS DAS OPERAÇÕES TÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste item faremos anotação de algumas operações típicas das Administrações Públicas municipais e que devem ser seguidas pelos municípios catarinenses. A metodologia seguirá o propósito de definirmos as operações, seguindo-se de todos os lançamentos contábeis para a efetivação do registro contábil.

4.2.1 Recebimento de uma Receita Orçamentária — Efetiva

Sistema Orçamentário

D – 1.9.1.1.4.00.00 Receita Realizada (natureza da receita)

C – 1.9.1.1.1.00.00 Receita a Realizar (natureza da receita)

Sistema Financeiro

D – 1.1.1.1.2.99.XX Outras Contas (bancos)

C – 4.X.X.X.X.XX.XX Receita

Os registros contábeis pertinentes a operação de recebimento de uma Receita Orçamentária se referem a receita efetiva, a qual terá seus efeitos até o sistema financeiro. Observa-se que para esses registros contábeis foram utilizados 4 (quatro) lançamentos contábeis, 2 (dois) a débito e 2 (dois) a crédito e, também, que cada sistema de contas possui seus lançamentos contábeis e que cada lançamento a débito terá o crédito correspondente no mesmo sistema de contas.

4.2.2 Recebimento de uma Receita Orçamentária — Não Efetiva/Mutação patrimonial

Sistema Orçamentário

D – 1.9.1.1.4.00.00 Receita Realizada (natureza da receita)

C – 1.9.1.1.1.00.00 Receita a Realizar (natureza da receita)

Sistema Financeiro

D – 1.1.1.1.2.99.XX Outras Contas (bancos)

C – 4.X.X.X.XX.XX Receita

Sistema Patrimonial

D – 5.1.3.X.X.XX.XX Resultado Diminutivo do Exercício – Mutação Passiva

C – 1.X.X.X.XX.XX ATIVO,

Ou

D – 5.1.3.X.X.XX.XX Resultado Diminutivo do Exercício – Mutação Passiva

C – 2.X.X.X.XX.XX PASSIVO

Ressalta-se que os lançamentos contábeis para os Sistemas Orçamentário e Financeiro são os mesmos, distinguindo-se para esses somente a natureza da receita orçamentária. No entanto, por ser uma Receita Não Efetiva, haverá uma troca/permuta entre as contas componentes do patrimônio, fazendo com que o mesmo não se altere. Esse fato é denominado na contabilidade privada de Fatos Permutativos.

4.2.3 Liquidação de uma Despesa Orçamentária – EfetivaSistema Orçamentário

D – 2.9.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C – 2.9.2.1.3.02.01 Crédito empenhado liquidado

Sistema Financeiro

D – 3.X.X.X.XX.XX Despesa

C – 2.1.2.1.X.XX.XX Obrigações a Pagar

Veja que a liquidação da despesa envolve dois sistemas de contas (Orçamentário e Financeiro) quando se refere a uma despesa efetiva. Isso quer dizer que quando tivermos uma despesa e esta não influenciar no patrimônio da Instituição Pública (aquisição de um ativo ou baixa de um passivo), teremos registros contábeis somente nos sistemas orçamentário e financeiro.

4.2.4 Liquidação de uma Despesa Orçamentária — Não Efetiva/Mutação patrimonial

Sistema Orçamentário

D — 2.9.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C — 2.9.2.1.3.02.01 Crédito empenhado liquidado

Sistema Financeiro

D — 3.X.X.X.X.XX.XX Despesa

C — 2.1.2.1.X.XX.XX Obrigações a Pagar

Sistema Patrimonial

D — 1.X.X.X.X.XX.XX ATIVO

C — 6.1.3.X.X.XX.XX Resultado Aumentativo do Exercício — Mutação Ativa,

Ou

D — 2.X.X.X.X.XX.XX PASSIVO

C — 6.1.3.X.X.XX.XX Resultado Aumentativo do Exercício — Mutação Ativa

Observe que na liquidação, quando se referir a uma despesa não efetiva, será acrescido o sistema patrimonial, afinal haverá uma repercussão (Mutação) no Patrimônio Público quando do ingresso do bem a um ativo ou da baixa de um passivo.

4.2.5 Pagamento de uma Despesa Orçamentária — Efetiva ou Não Efetiva/ Mutação patrimonial

Sistema Financeiro

D — 2.1.2.1.X.XX.XX Obrigações a Pagar

C — 1.1.1.1.2.99.XX Outras Contas (bancos)

4.3 OS RESTOS A PAGAR

A nova sistemática contábil aplicada pela estrutura do Plano de Contas e assumida pelo Tribunal de Contas desde o exercício de 2008, trás em seu bojo diversos grupos de contas para que se faça, inclusive, todos os controles dos gastos públicos através da Contabilidade, dando a esta uma função primordial e capaz de ser um instrumento no processo de tomada de decisão. O Tribunal de Contas

resolveu adotar como único controle fora o orçamento as contas de Restos a Pagar. Portanto, além dos registros das despesas que foram empenhadas e não pagas no Patrimônio da Entidade Pública, haverá necessidade do registro do controle dessas obrigações de curto prazo.

Quando da proposta de Restos a Pagar da Lei nº 4.320/64, o controle era realizado diretamente pelas contas contábeis componentes do Passivo Financeiro, denominadas Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados, donde podíamos verificar o histórico dessas obrigações através da movimentação destas contas.

Doravante o Tribunal de Contas busca o controle dos Restos a Pagar através de contas contábeis próprias para essa finalidade, das quais se distinguem os Restos a Pagar Não Processados a Liquidar e os Restos a Pagar Liquidados. Pelo que se pode deduzir temos os seguintes lançamentos contábeis para demonstrar o procedimento de controle das obrigações de curto prazo:

Inscrição em Restos a Pagar Processados

No momento em que for liquidada uma despesa orçamentária o registro contábil será:

No Sistema Orçamentário

D – 2.9.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C – 2.9.2.1.3.02.01 Crédito empenhado liquidado

No Sistema Financeiro

D – 3.X.X.X.XX.XX Despesa

C – 2.1.2.1.X.XX.XX Obrigações a Pagar

Pagamento de Restos a Pagar Processados

No Sistema Financeiro

D – 2.1.2.1.X.XX.XX Obrigações a Pagar

C – 1.1.1.1.2.99.XX Outras Contas (Bancos)

Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

A liquidação no sistema orçamentário ocorre de forma forçada, em razão da transferência dos Restos a Pagar Não Processados a Liquidar para o sistema financeiro.

No Sistema Orçamentário

D – 2.9.2.1.3.01.00 Crédito empenhado a liquidar

C – 2.9.2.1.3.02.01 Crédito empenhado liquidado

No Sistema Financeiro

D – 3.X.X.X.XX.XX Despesa

C – 2.1.2.1.6.02.02 Restos a Pagar Não Processados a Liquidar

Liquidação de Restos a Pagar Não ProcessadosNo Sistema Financeiro

D – 2.1.2.1.6.02.02 Restos a Pagar Não Processados a Liquidar

C – 2.1.2.1.6.02.03 Restos a Pagar Não Processados Liquidados

Pagamento de Restos a Pagar Não ProcessadosNo Sistema Financeiro

D – 2.1.2.1.6.02.03 Restos a Pagar Não Processados Liquidados

C – 1.1.1.1.2.99.XX Outras Contas (Bancos)

Chama-se a atenção que referido procedimento sobre os Restos a Pagar, principalmente os Não Processados, é em função do Tribunal de Contas não se utilizar de todos os grupos das contas de controle existentes no Plano de Contas da Administração Pública Federal.

4.4 AS TRANSFERÊNCIAS DE LONGO PARA CURTO PRAZO

Uma novidade na administração pública e inserida pelo Plano de Contas foi a possibilidade de se reconhecer direitos e obrigações conforme o período em que vão sendo exigidos. Existe uma questão patrimonial a ser atendida, bem como um Princípio Contábil denominado de Competência. Assim, a cada final de exercício, devem as administrações públicas reconhecerem direitos e obrigações que serão recebidos e/ou pagos até o final do exercício financeiro seguinte, transferindo, através de lançamentos contábeis, valores (Direitos e Obrigações) de vencimento de longo prazo para curto prazo. É importante salientar que o inverso não pode ocorrer, principalmente quando se refere às obrigações, ou seja, uma obrigação deverá ser reconhecida de curto prazo após migrar do longo prazo, mas a de curto prazo não pode ser transferida para o longo prazo. Esse procedimento é o mesmo utilizado na iniciativa privada.

Um fato que pode ser visto de forma diferenciada na Administração Pública em relação às administrações privadas é o que se relaciona aos Direitos. Nas empresas privadas algumas operações podem ser recebidas no momento em que ocorrem as negociações, fazendo com que o regime de caixa seja atendido. Contudo, pode ocorrer que o recebimento seja efetivado em momento diverso da negociação, isso representa um direito a ser registrado pela contabilidade e atendido o regime de competência. Observe-se ainda que quando do fechamento de uma venda o seu recebimento é após a negociação. Automaticamente, ambas as partes sabem quando será recebido, bem como quando será pago o respectivo valor.

No caso das administrações públicas, principalmente os Municípios Catarinenses, a esmagadora maioria tem como fonte de registro dos direitos aqueles representados pela Dívida Ativa. Assim, não cabe o mesmo procedimento utilizado nas administrações privadas para as receitas não arrecadadas pela administração pública, tendo em vista que não se pode saber quando, efetivamente, será recebido o valor devido. Quem sabe após uma renegociação e/ou autorização para pagamentos dos valores devidos pelos contribuintes devedores é que se pode ter uma noção mais correta sobre o registro no grupo de curto ou longo prazo.

Através do exemplo a seguir tentaremos aclarar o assunto em tela, sempre analisando sob a ótica do registro contábil:

Suponhamos, muito hipoteticamente, que um contribuinte não tenha quitado o valor correspondente a uma receita do município que é de R\$ 1.200,00. A ideia inicial é de que a Administração Pública faça, por intermédio do setor de contabilidade, o registro desse valor não recebido no Longo Prazo e a partir do momento em que tiver certeza do recebimento no exercício seguinte, migraria tal valor para o Curto Prazo, baixando quando do efetivo recebimento esse direito. No entanto, somente o contribuinte é que sabe quando pagará respectivo valor, se neste exercício ou no próximo ou, ainda, se vai definitivamente pagá-lo. Cabe à Administração Pública registrar respectivo valor devido no direito de curto prazo, pois o mesmo já é devido pelo contribuinte, e caso seja renegociado e/ou tiver uma autorização para pagamento em parcelas ou em exercícios seguintes, acontecerá a baixa do grupo curto prazo e a transferência para o longo prazo, tendo novamente que passar do longo para o curto prazo o valor que será recebido pela Administração Pública no exercício seguinte pertinente àquele direito.

Contabilmente os registros que devem ser seguidos para as transferências, tanto dos direitos como das obrigações de Longo para Curto Prazo serão os seguintes:

Para Transferir os Direitos de Longo para Curto Prazo — exemplo de Dívida Ativa

Sistema Patrimonial

D — 1.1.6.0.0.00.00 — Dívida Ativa

C — 1.2.2.0.0.00.00 — Créditos Realizáveis a Longo Prazo

Para Transferir as Obrigações de Longo para Curto Prazo

Sistema Patrimonial

D – 2.2.0.0.0.00.00 – Passivo Exigível a Longo Prazo

C – 2.1.0.0.0.00.02 – Passivo Circulante

4.5 OS REPASSES PARA AS UNIDADES GESTORAS – CÂMARA DE VEREADORES E FUNDOS

Até o exercício de 2008 todo e qualquer valor a título de repasse financeiro era efetuado por meio das transferências financeiras, não sendo necessário o registro pelo fluxo orçamentário. O valor pertencente ao Poder Legislativo lhe era repassado, mensalmente, através do suprimento de fundos, modalidade aceita pela legislação com anuência deste Tribunal de Contas. Após o exercício de 2008 e atendendo a estrutura adotada pelo Tribunal de Contas, dos registros contábeis sobre os repasses, todos os valores serão entregues como Transferências Financeiras Concedidas e por sua vez os recebimentos como Transferências Financeiras Recebidas. Essas transferências serão sempre registradas no fluxo orçamentário, pois são considerados ingressos e desembolsos orçamentários e, assim, não exigindo tais desembolsos a emissão de notas de empenho nem tão pouco tais ingressos como documento de receita.

A ideia de considerar como desembolsos orçamentários deve-se ao fato que esses recursos ingressaram via orçamento como Receitas Orçamentárias (impostos, taxas, transferências correntes, dentre outras) na prefeitura, e quando do recebimento por parte das Unidades Gestoras continuarão ainda correndo pelo orçamento, inclusive com a saída da despesa como orçamentária. Assim, para fazer o registro contábil a Prefeitura e a Unidade Gestora recebedora farão os seguintes lançamentos contábeis em suas contabilidades:

Quando do Repasse do recurso financeiro

Na Unidade Repassadora (Prefeitura)

D – 5.1.2.1.X.XX.XX – Transferências Financeiras Concedidas

C – 1.1.1.1.2.99.XX – Outras Contas (Bancos)

Na Unidade Recebedora (Câmara, Fundos, Fundações, Autarquias)

D – 1.1.1.1.2.99.XX – Outras Contas (Bancos)

C – 6.1.2.1.X.XX.XX – Transferências Financeiras Recebidas

Quando da Devolução (total ou saldo) do recurso financeiro por parte da Unidade Receptora

Na Unidade Receptora que está devolvendo o recurso (Câmara, Fundos, Fundações, Autarquias)

D – 5.1.2.1.X.XX.XX – Transferências Financeiras Concedidas

C – 1.1.1.1.2.99.XX – Outras Contas (Bancos)

Na Unidade Concedente que está recebendo a devolução (Prefeitura)

D – 1.1.1.1.2.99.XX – Outras Contas (Bancos)

C – 6.1.2.1.X.XX.XX – Transferências Financeiras Recebidas

Pelos lançamentos contábeis acima se percebe a impossibilidade de se registrar as devoluções pela mesma conta contábil em que fora registrado o ingresso dos recursos financeiros nas Unidades Gestoras (Câmara, Fundos, Fundações, Autarquias), bem assim, como é irregular a utilização da mesma conta contábil quando do recebimento da devolução na conta contábil que foi registrado o repasse pela Prefeitura.

É importante lembrar que a figura do suprimento não será mais utilizada, ficando substituída pela Transferência Financeira Concedida ou Recebida a qual deverá constar, também, no orçamento de cada Unidade Gestora (Prefeitura, Câmara, Fundos, Fundações, Autarquias).

4.6 A QUESTÃO DO CONFRONTO ENTRE O ATIVO E PASSIVO FINANCEIROS

Anualmente são elaboradas as demonstrações contábeis de cada Unidade Gestora, constituídas pelos principais Anexos: 12, 13, 14 e 15, respectivamente, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais. Com as modificações verificadas em razão do Plano de Contas da Administração Pública Federal e assumidas pelo Tribunal de Contas, alguns novos conceitos sobre procedimentos de grupos de contas foram trazidos e que agora necessitam ser discutidos para melhorar a análise, especialmente do balanço patrimonial.

Inicialmente cabe destacar que todos os Anexos da Lei nº 4.320/64 devem ser utilizados, até mesmo porque a própria Lei ainda está em vigor. Contudo, as alterações introduzidas na abordagem quanto às transferências de longo para o curto prazo, tanto nos direitos como nas obrigações, podem mascarar a análise determinada pela Lei nº 4.320/64, no tocante à parte financeira do patrimônio público.

Então, deve-se atentar para o detalhe de que os valores transferidos de Longo para o Curto Prazo, tanto dos direitos como das obrigações, não podem ser comparados com os Ativos e Passivos Financeiros do Balanço Patrimonial. O procedimento de reconhecermos no Balanço Patrimonial do

exercício findo os valores que vencerão ou serão recebidos no próximo exercício, tem sua importância para o contexto patrimonial que o Plano de Contas está sugerindo para a Contabilidade Pública. Agora, com vistas ao atendimento da Lei nº 4.320/64, bem como da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, mais precisamente em seu art. 42, incluindo seu parágrafo único, a tônica adotada deve ser a mesma que vinha sendo utilizada, qual seja, confrontar somente os valores de curto prazo que já passaram pelo orçamento do Município e assim estão no Ativo e Passivo Financeiro esperando para serem quitados em época própria.

Quando transferimos obrigações, por hipótese, de longo para o curto prazo, estamos assumindo, tão apenas, obrigações patrimoniais e não financeiras, pois essas obrigações deverão passar pelo orçamento, via empenhamento, para depois figurar como compromisso financeiro da Entidade e assim, teremos condições de comparar grandezas iguais. Quer dizer, Ativo Financeiro (Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras) com Passivo Financeiro (Fornecedores, Restos a Pagar Não Processados, Depósitos, Salários a Pagar, Convênios a Pagar, dentre outros).

O mesmo raciocínio deve ser adotado para os direitos que a Entidade possua, pois esses direitos somente serão considerados financeiros quando de seu efetivo recebimento e enquanto isso não ocorrer ele será somente patrimonial.

Aplica-se, portanto, para atendimento ao art. 42, incluindo seu parágrafo único, os ditames da Lei nº 4.320/64, sempre com a ideia de Financeiro contra Financeiro.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo demonstrar, sem esgotar, as alterações provocadas pela adoção da nova estrutura do Plano de Contas da Administração Pública Federal. Questionou-se quais foram as modificações que mais influenciaram a Contabilidade Pública e que mereceram atenção especial por parte do Tribunal de Contas. Em síntese, é importante salientar que as opiniões aqui transcritas não tiveram a intenção de exaurir totalmente o assunto. Afinal, as modificações trazidas pelo Plano de Contas foram bastante profundas em relação àquilo que as Unidades Gestoras, por intermédio de seus profissionais, conheciam.

Portanto, o TCE, pelo seu corpo de técnicos e sua Diretoria de Municípios, apresenta como pontos importantes que influenciam a Contabilidade Pública: (a) os correspondentes à estrutura do Plano de Contas propriamente dita, envolvendo, inclusive a separação em Ativo e Passivo de Curto e Longo Prazo; (b) a substituição das Variações Ativas e Passivas pelos Resultados Aumentativos e Diminutivos do Exercício, o que se tornou muito mais abrangente em matéria de patrimônio público; (c) os procedimentos de registros contábeis das operações típicas da Administração Pública Municipal; (d)

a nova sistemática de registros contábeis dos compromissos denominados de Restos a Pagar, o qual, por opção do TCE, deverá ser efetuado fora das contas de controle existentes do Plano de Contas; (e) o registro contábil anual das transferências dos direitos e obrigações de Longo para Curto Prazo; (f) a forma de apresentação dos registros dos repasses para as Unidades Gestoras (Câmara de Vereadores, Fundações, Autarquias e Fundos) não mais como transferências financeiras e/ou suprimentos (fluxo extraorçamentário), mas sim como Interferências Ativas ou Interferências Passivas (fluxo orçamentário) e, (g) a continuidade do cálculo para a apuração da disponibilidade de caixa exigida pela LRF quando do último ano de mandato dos prefeitos.

Por fim, quaisquer outras dúvidas ou assuntos que se relacionem ao Plano de Contas podem ser, ainda, resolvidos pela Diretoria de Municípios através de sua Coordenação respectiva.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 15 jan. 2009.

PISCITELLI, R.B. TIMBÓ, M.S.F. ROSA, M.B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CONCURSO PÚBLICO E ESTÁGIO PROBATÓRIO

Reinaldo Gomes Ferreira
Auditor Fiscal de Controle Externo

INTRODUÇÃO

Embora o tema não acuse, aparentemente, inovações surpreendentes no direito administrativo, é assunto que deve ser abordado constantemente em qualquer evento relacionado ao direito público, dada à importância vital tanto para as Administrações Públicas quando da escolha de cidadãos que irão representá-las, como para toda a sociedade que terá reflexos diretos e indiretos resultantes das ações destes novos agentes públicos.

A exceção das funções públicas, a acessibilidade aos cargos e empregos públicos constitui, para o poder público, um procedimento estatal que, dentro dos princípios básicos da Administração Pública, selecionará os mais aptos a ocuparem cargos ou empregos públicos. Por outro lado, sob a óptica dos interessados essa garantia de acessibilidade representa um direito fundamental aos cidadãos que preenchem todos os requisitos exigidos em lei e nos respectivos editais dos certames públicos.

A acessibilidade aos cidadãos que desejam a titularidade de cargos e empregos públicos se dará através do consagrado instituto do concurso público.

Consequente ao concurso público surge o instituto do estágio probatório que, sob o ponto de vista da Administração Pública, configura-se de um período de avaliação, adaptação e treinamento a todos aqueles que foram nomeados em virtude de um concurso público. De outro vértice representa ao servidor, recém nomeado, um intervalo de tempo que deverá ser transcorrido com observância a todos os deveres exigidos pelas Administrações Públicas para que possam adquirir, conforme o caso, a desejada estabilidade ou a vitaliciedade no serviço público.

Dada à importância de algumas informações sobre estes temas, se discorrerá no primeiro item acerca do concurso público e alguns de seus pontos relevantes que devem ser rigorosamente observados pelos responsáveis públicos, dando maior inclinação sob a ótica da Administração Pública.

No item subsequente será abordado o estágio probatório, seu conceito, prazo para a validação, vedações aos servidores que se encontram no estágio probatório e algumas de suas consequências.

1 CONCURSO PÚBLICO

Inicialmente, cabe comentar que assim como a população cresce e aumenta as suas demandas, naturalmente as Administrações Públicas deverão acompanhar estas necessidades ampliando suas estruturas e conseqüentemente seus quadros de servidores para a satisfação do bem comum.

A ampliação dos quadros de pessoal requer considerável planejamento e vontade legislativa para a sua efetivação.

Por sua vez o processo de admissão também exige muito controle por parte dos órgãos públicos e acarreta, muitas vezes, morosidade excessiva em desprestígio ao interesse público.

A acessibilidade aos cargos e empregos públicos encontra amparo no art. 37, I, da Lei Maior, que referenda:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Dentre as hipóteses de admissão no serviço público, positivado na Constituição Federal, está o concurso público, conforme estabelece o art. 37, II, *in verbis*:

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

O concurso público conforme se depreende é um procedimento de controle de acessibilidade aos cargos e empregos públicos existentes nas Administrações Públicas.

O principal objetivo do concurso público é o de selecionar, dentre todos os candidatos habilitados, os que obtiverem as melhores colocações para a investidura em cargos e empregos públicos.

Para Diego Pereira Machado (2008) concurso público consiste em:

O princípio do concurso público consiste em uma “arma” contra a corrupção, o clientelismo, o paternalismo, “venda” de cargos e o patriarcalismo. Instituto com estreita conexão com os princípios da

impessoalidade, moralidade, eficiência, motivação, devido processo legal e razoabilidade. Visa assegurar a moralidade, a eficiência e aperfeiçoamento do material humano da Administração Pública, garantindo o amplo acesso de forma igualitária a todos que almejam ingressar no serviço público.

No entendimento de Adilson de Abreu Dallari (1990, p. 36) concurso público significa:

[...] um procedimento administrativo aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos estabelecidos em lei, destinado à seleção de pessoal, mediante a aferição do conhecimento, da aptidão e da experiência dos candidatos, por critérios objetivos, previamente estabelecidos no edital de abertura de maneira a possibilitar uma classificação de todos os aprovados.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 403-404):

[...] o concurso é um meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam os requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e o apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que alçam e se mantêm no poder leiloando empregos públicos.

Este procedimento administrativo representa considerável faceta do regime democrático, por colocar em pé de igualdade todos os cidadãos interessados e habilitados a participarem da máquina estatal como agentes públicos.

Fabício Motta (2008), Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Município de Goiás, entende o concurso público como acesso democrático de cidadãos ao ingresso nas Administrações Públicas, cabendo transcrever sua faculdade quanto ao tema:

O regime democrático é marcado pela titularidade do poder conferida aos cidadãos, e de tal assertiva decorre o direito de participar ativamente do exercício e do controle das funções estatais. Por outro lado, o princípio isonômico determina um equânime tratamento dos cidadãos, de acordo com sua situação pessoal, não havendo amparo para tratamento injustificadamente privilegiado ou desfavorecido por parte do Estado.

Com esta afirmação, pode-se asseverar que o regime adotado em nosso país outorga a qualquer cidadão que preencha os requisitos exigidos em um concurso o direito de participar como candidato com igualdade de tratamento, para que no futuro possa participar do munus publico permanentemente.

Em sendo assim, deverão as Administrações Públicas providenciar, através de lei e consequentes editais de concurso público, os requisitos que serão estabelecidos quanto à capacidade técnica,

científica, física e outras que entenderem necessárias para selecionar os melhores candidatos que serão nomeados para os cargos e empregos do interesse público.

Não é demais lembrar neste contexto, que a Administração deve conferir ampla publicidade¹ ao edital do concurso público, propiciando, assim, a todos os eventuais interessados o conhecimento prévio necessário das regras inseridas neste procedimento de seleção.

Forçoso admitir que não basta, também, as Administrações Públicas lançarem seus editais de concursos públicos para admitirem servidores, devem precipuamente comprovar necessidade para a admissão, bem como demonstrarem a existência de cargos e empregos públicos com vagas disponíveis e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O instituto do concurso público, por ser um processo de atos administrativos concatenados, requer extrema cautela por parte da Administração Pública ao confeccioná-lo, para que não haja qualquer nulidade que possa causar danos tanto para o poder público como para todos os interessados que participem deste considerável processo.

Muito embora os concursos públicos possam ser terceirizados, as tomadoras dos serviços não se eximem de responsabilidades por irregularidades que porventura surjam desde a publicação do edital ao resultado do certame.

Com essas breves observações sobre o instituto do concurso público, se faz necessário comentar alguns procedimentos que devem ser cautelosamente observados, em especial por parte dos administradores públicos responsáveis pelo processo seletivo que, a rigor, tem o dever de dar segurança e confiabilidade quando da homologação do certame administrativo.

Dos pontos a serem observados destacam-se a seguir o valor das taxas de inscrição, a idade, validade e prorrogação do concurso público e o direito de ser nomeado.

1.1 VALOR DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO

Quanto ao valor das taxas de inscrição a ser cobrado dos candidatos, este não pode ser abusivo, pois estaria à máquina estatal contrariando o princípio da razoabilidade e isonomia, desvinculando todos os interessados comprovadamente hipossuficientes a participarem do certame público.

Não pode o valor das taxas de inscrição causar restrições à ampla acessibilidade de cargos e empregos públicos.

Tangente ao valor da taxas de concurso público, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009) se manifesta no seguinte sentido:

¹ Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A seleção, além dos fatores pessoais do candidato, exige uma concorrência entre esses, nem sempre sendo disponível cifras dessa ordem, que vinham impostas para permitir apenas o direito de disputar uma vaga. Dessa forma, o poder aquisitivo resultava em meio odioso de seleção. Competiu ao Tribunal de Contas da União, pelo seu valoroso corpo técnico, estabelecer que a taxa de inscrição em concurso deve ser fixada de modo a apenas cobrir os custos do certame (3). A decisão não alcançou a ressonância que era de se esperar e continuaram essas taxas sendo fixadas em valores muito próximos aos limites estabelecidos em Lei. Recentemente a Medida Provisória nº 1.573, — em suas reedições (a propósito, o Brasil tem Congresso Nacional?) estabeleceu exatamente a mesma determinação: o valor da taxa deve ser apenas o suficiente para cobrir os custos do concurso. São passos tímidos, mas firmes na direção de melhor definir o interesse público. Infelizmente, é forçoso reconhecer a dificuldade que o cidadão terá para coibir a fixação das taxas elevadas, porque oneroso o questionamento junto ao Poder Judiciário. Existe, porém, a possibilidade de arguir perante os Tribunais de Contas esse fato quando da publicação dos editais, cobrando dessas instituições o exame dos fatos e circunstâncias que levam a definição dos valores. É que, por dever constitucional, compete a essas Cortes apreciarem não só a legalidade, mas também a legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas possuem competência para apreciarem também a economicidade dos atos da Administração Pública, o que implica, por si só, o poder de fiscalizar as taxas de inscrições de concursos públicos.

Como referência a este assunto, o Tribunal de Contas da União (2009) quando da apreciação do Processo nº TC-012.919/94-2, assim decidiu:

[...] organize um sistema de controle de custos de modo a permitir que seja estimado com maior precisão o valor da taxa a ser cobrada dos candidatos quando da realização de seus concursos públicos, observando como limite máximo o percentual de 2,5%, previsto pelo Decreto nº 88.376/83, calculado sobre o valor da remuneração do cargo, observando que as despesas que ultrapassarem o percentual acima deverão ser suportadas pela própria Unidade.

Sensato, neste sentido, que as taxas de inscrições devam ser fixadas de modo a apenas cobrir os custos do certame.

Algumas medidas, em apreço, facilitaram a ampla acessibilidade a cargos e empregos públicos, podemos citar, a título de exemplo o art. 1º do Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008, que regulamentou o art. 11 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto à isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo federal, se não vejamos:

Art. 1º. Os editais de concurso público dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo Federal deverão prever a possibilidade de isenção de taxa de inscrição para o candidato que:

I – estiver inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007; e

II – for membro de família de **baixa renda**, nos termos do Decreto nº 6.135, de 2007. (Grifo nosso).

Sobre o tema, revela-se prudente ressaltar o entendimento da jurisprudência, retratado no ares-to a seguir transcrito:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITI-MIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONCURSO PÚBLICO. ESCOLA PREPA-RATÓRIA DE CADETES DO EXÉRCITO. TAXA DE INSCRIÇÃO. ISENÇÃO. HIPOSSUFICIÊNCIA. COMPROVADA. POSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a cobrança de taxa de inscrição ao concurso público para admissão à Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx) pelos candi-datos comprovadamente hipossuficientes. 9. Recurso de apelação e remessa oficial improvidos. (Bra-sil, 2009a)

E é exatamente nesse sentido, de prestigiar a previsão da isenção de taxas nos editais de certa-mes públicos, que caminham os Tribunais pátrios, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – CONCURSO PÚBLICO – CANDIDATOS HIPOSSUFI-CIENTES – ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO.

1. A Lei nº 8.112/90 esmiúça o direito previsto em norma constitucional de eficácia contida, determi-nando os requisitos para o provimento do cargo, bem como condicionando a inscrição em concurso público ao pagamento de taxa, ressalvando, no entanto, a previsão editalícia de isenção. Não poderia ser diferente, tendo em vista que se a lei decorre da norma constitucional que assegura o livre acesso às funções públicas, apegando-se a um conceito material de isonomia, a interpretação a ser dada é que àqueles que não tenham condições de pagar a taxa de inscrição sem prejuízo de seu próprio sustento e de sua família, deverá ser isento do pagamento desta, garantindo, assim, a liberdade e a igualdade constitucionalmente tuteladas.

2. Desse modo, não se pode impor limitações ao exercício de direito constitucional quando a lei não as impôs, ou pior, quando a Constituição, ao prever tal direito, não restringi-lo.

3. Precedentes: TRF da 1ª Região (AMS 200234000082294/DF e MAS 199934000023686/DF)

4. Agravo de instrumento a que se NEGA PROVIMENTO. (TRF 2ª Região – Oitava Turma Esp. – AG 157377 – Relator Juiz Raldênio Bonifácio Costa – DJU: 29/11/2007, p. 161)

MANDADO DE SEGURANÇA — CONCURSO PÚBLICO — ISENÇÃO DA TAXA DE INSCRIÇÃO — EDITAL QUE AFASTA A POSSIBILIDADE DE SUA CONCESSÃO — HIPOSSUFICIÊNCIA ECONÔMICA DO IMPETRANTE — VIOLAÇÃO AO ART. 37, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I — Se o candidato não detém recursos econômicos para, sem prejuízo de seu sustento e do regular cumprimento de suas obrigações cotidianas, efetuar o pagamento de valor exigido a título de taxa de inscrição para participação em concurso público, há que se lhe conceder o benefício da isenção deste encargo, sob pena de se perpetrar ofensa aos ditames do art. 37, inciso I, da CF/88, o qual assegura o livre acesso aos cargos públicos.

II — Recurso e remessa oficial desprovidos. (TRF 2ª Região — Sétima Turma Esp. — AMS 67458 — Relator Juiz Sérgio Schwaitzer — DJU: 18/04/2007, p. 284)

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TAXA DE INSCRIÇÃO. EDITAL QUE VEDA QUALQUER HIPÓTESE DE ISENÇÃO. ILEGALIDADE.

1. A cobrança de taxa de inscrição para realização de concurso público está prevista no art. 11 da Lei nº 8.112/90, que ressalva hipóteses de isenção previstas no edital.

2. Contudo, embora seja legal a cobrança de taxa para inscrição em concurso público (Lei nº 8.112/90, art. 11), ilegal se mostra disposição editalícia que veda a concessão de isenção, “seja qual for o motivo alegado”, por contrariar não apenas o dispositivo legal mencionado, que prevê, expressamente, casos de isenção, mas, também, preceitos constitucionais que asseguram a todos igualdade de livre acesso aos cargos públicos.

3. Apelação da União e remessa oficial improvidas. (TRF 1ª Região — Quinta Turma — AMS 200638000150958/MG — Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida — DJ: 21/9/2007, p. 102)

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TAXA DE INSCRIÇÃO. ISENÇÃO RESTRITA A DOADORES DE SANGUE. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. CF, ART. 37, I. INSCRIÇÃO REALIZADA POR FORÇA DE LIMINAR CONFIRMADA POR SENTENÇA. FATO CONSUMADO.

1. A cobrança de taxa de inscrição para participação em concurso público está prevista no art. 11 da Lei nº 8.112/90, que ressalva hipóteses de isenção previstas em edital.

2. “Não obstante a previsão legal de cobrança de taxa de inscrição em concurso público (art. 11 da Lei nº 8.112/90), torna-se imprescindível a concessão de isenção de taxa ao candidato que comprove hipossuficiência econômica, como na hipótese dos autos, em respeito ao princípio constitucional do amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I)” (TRF — 1ª Região. Sexta Turma. AMS 2002.34.00.008229-4/DF. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Data do julgamento: 17/06/2005. DJ de 25/07/2005, p. 70). 3. Desarrazoada previsão editalícia que con-

fere unicamente a “doadores de sangue” isenção do pagamento da taxa de inscrição em concurso público. 4. Além disso, deferida liminar há quase dois anos, confirmada por sentença, assegurando ao impetrante direito de ser inscrito no certame independentemente do pagamento de taxa, restou consolidada a situação de fato. 5. Remessa oficial a que se nega provimento. (TRF 1ª Região – Quinta Turma – REOMS 200534000341341/DF – Relator Desembargador Federal João Batista Moreira – DJ: 06/09/2007, p. 118)

Neste sentido, inúmeros são os julgados dos Tribunais Regionais Federais da Primeira e Quinta Região sobre o tema versado.

Além das condições de hipossuficiência, os doadores de sangue também desfrutam de isenções nas taxas de inscrições de concursos públicos.

No âmbito catarinense, a Lei nº 10.567/97, de 7 de novembro de 1997, disciplina:

Art. 1º. Fica o doador de sangue isento do pagamento de taxas de inscrição a concursos públicos realizados pelo Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Equipara-se a doador de sangue para os efeitos desta Lei, a pessoa que integre a Associação de doadores e que contribua, comprovadamente para estimular de forma direta e indireta, a doação.

De igual forma, convém citar a Lei nº 1.321, de 26 de dezembro de 1996 (distrital), que também trata sobre a isenção de pagamento de taxas de inscrição para concursos públicos, onde no seu art. 1º, § 1º, dispõe o seguinte:

Art. 1º. Os doadores de sangue à Fundação Hemocentro ou a instituições oficiais de saúde ficam dispensados do pagamento de taxa de inscrição em concurso público para preenchimento de vagas na administração pública direta, indireta e fundacional do Distrito Federal e da Câmara Legislativa.

§ 1º. A dispensa do pagamento da taxa de que trata este artigo fica condicionada à comprovação de pelo menos três doações de sangue realizadas no período de um ano antes da data final das inscrições cuja isenção seja pleiteada.

Doadores de medula óssea também estão isentos das taxas de inscrição conforme se constata de alguns concursos públicos estaduais, como foi o caso do recente concurso público nº 02/08, para provimento do cargo de Assessor Jurídico no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, baseados nas Leis Estaduais de nº 5.268/02 e nº 5.397/04.

Hodierno é defeso não haver previsão de isenções de taxas de inscrições em concursos públicos.

Ao que indicam as decisões judiciais existe a obrigatoriedade de previsão de isenção de taxa para os comprovadamente pobres nos editais de concursos para o provimento de cargos públicos, assim como deverá haver a mesma previsão editalícia para os doadores de sangue e medula óssea nos termos da legislação.

1.2 IDADE

Com relação à idade, elementar a citação, neste trabalho, do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria por força da Súmula nº 683, aprovada pelo Tribunal Pleno, na sessão de 24 de setembro de 2003, nos seguintes termos: “O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.”

Em interpretação ao que foi sumulado, Adilson Abreu Dallari (2006, p. 9) discorre:

[...] somente lei pode estabelecer requisito mínimo (ou máximo) de idade para ingresso no serviço público. Entretanto a lei pode, expressamente, delegar essa prerrogativa à Administração, para que esta estabeleça tais requisitos em ato normativo, de natureza regulamentar, que discipline, de maneira geral e abstrata, a realização do concurso, mais desde que haja uma relação de pertinência entre o limite estabelecido e o conteúdo ocupacional do cargo ou emprego.

E ainda, sobre o assunto, Adilson Abreu Dallari (1995, p. 60-61) consigna:

Como regra, a idade não mais pode ser erigida em fator obstativo da acessibilidade, excetuados, evidentemente, o limite mínimo para o trabalho adulto e o máximo, que coincide com o estabelecido para a aposentadoria compulsória. Isso porque, para os admitidos em regime de emprego, o art. 7º, XXX, o impediria, já que ali se dispõe ser proibida a adoção de critério de admissão por motivo de idade. A mesma vedação se impõe para os admitidos no regime de cargo, *ex vi* do art. 39, § 3º, de acordo com o qual aos servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas aplicam-se, entre outros incisos do art. 7º, o mencionado inc. XXX.

Para Vitor Frederico Kümpel (2004) quanto à questão do limite de idade para concurso público, tem o seguinte entendimento:

Grande já era a discussão sobre a limitação etária, em boa parte dos editais dos concursos públicos para carreiras jurídicas, tais como o da Magistratura e o do Ministério Público de muitos Estados, além dos concursos para várias Procuradorias Estaduais e Municipais, Defensorias Públicas, Delegados de Polícia de vários Estados, entre tantos outros incontáveis editais. É de simples aferição que

os concursos da área jurídica, por envolver, de forma prevalente, atividade intelectual, não deveriam conter limite máximo de idade, a não ser naquelas raras hipóteses em que o conhecimento jurídico deve estar aliado ao vigor físico, como para agentes policiais ou de fiscalização, que necessitam de força física para a realização de diligências, além do conhecimento jurídico. Nesses concursos, aliás, muitas vezes, exige-se a realização de atividade física como uma das etapas das provas.

Diante do entendimento da doutrina e jurisprudência acima citada, resume-se que somente a lei poderá especificar critérios objetivos que justifiquem a fixação de um limite etário para o acesso de cargos ou empregos públicos.

1.3 PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO PÚBLICO

Outro ponto que cabe ser ressaltado neste estudo refere-se ao prazo de validade dos concursos públicos, pois geralmente quando os novos administradores públicos tomam posse manifestam interesse na ampliação do quadro de pessoal do ente sob a sua responsabilidade.

Ocorre que no afã de suprir tal necessidade os administradores públicos jamais poderão esquecer de averiguar a existência de eventual concurso público ainda em andamento, uma vez que ao realizar novo concurso público deverão atentar para que todos os aprovados dentro do número de vagas disponíveis no certame anterior, já tenham sido chamados com prioridade sob estes novos concursados.

Neste sentido, é salutar transcrever o que dispõe a Constituição Federal no que tange ao prazo de validade do concurso público:

Art. 37. [...]

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período.

Claro está que o prazo de validade do concurso público é de até dois anos. Em sendo assim, a Carta Política permite que possa ser ajustado período de validade de concursos públicos de um ano até dois, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período.

O que deve ser ratificado com relação a este dispositivo constitucional é que durante este prazo o candidato aprovado será convocado com prioridade em relação a outros novos concursados para assumir cargo ou emprego público nas Administrações Públicas. É o que disciplina o art. 37, IV, da Constituição Federal².

² Art. 37 [...]

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Restou sumulada esta questão pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Súmula nº 15.

Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação.

No campo de ação deste Tribunal de Contas cabe citar a ementa do Parecer COG nº 116/96, exarada no Processo CON-TC nº 0129003/62:

EMENTA: Concurso Público para preenchimento de cargos — Prazo Válido — Vagas excedentes — Chamamento dos concursados habilitados — Legalidade — Procedimento previsto no art. 37, IV da CF — Conhecimento da Consulta.

1.4 DIREITO DE SER NOMEADO

Sobre este ponto, por oportuno, deve-se observar que o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, bem como dos doutrinadores, era de que o candidato aprovado dentro do número de vagas existentes no edital de concurso público não tinha o direito de ser nomeado, havia apenas uma expectativa de direito.

No âmbito da doutrina, destaca-se o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (2001, p. 405):

Vencido o concurso, o primeiro colocado adquire direito subjetivo à nomeação com preferência sobre qualquer outro, desde que a Administração se disponha a prover o cargo, mas a conveniência e oportunidade do provimento ficam à inteira discrição do Poder Público.

Neste sentido, colaciona-se a decisão do STF na ADI 2931/RJ:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 77, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TEXTO NORMATIVO QUE ASSEGURA O DIREITO DE NOMEAÇÃO, DENTRO DO PRAZO DE CENTO E OITENTA DIAS, PARA TODO CANDIDATO QUE LOGRAR APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS, OU DE PROVAS DE TÍTULOS, DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS OFERTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL.

O direito do candidato aprovado em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ostenta duas dimensões: 1) o implícito direito de ser recrutado segundo a ordem descendente de classificação de todos os aprovados (concurso é sistema de mérito pessoal) e durante o prazo de validade do respectivo edital de convocação (que é de 2 anos, prorrogável, apenas uma vez, por igual período); 2) o explícito direito de precedência que os candidatos aprovados em concurso anterior têm sobre os candidatos aprovados em concurso imediatamente posterior, contanto

que não-escoado o prazo daquele primeiro certame; ou seja, desde que ainda vigente o prazo inicial ou o prazo de prorrogação da primeira competição pública de provas, ou de provas e títulos. Mas ambos os direitos, acrescente-se, de existência condicionada ao querer discricionário da administração estatal quanto à conveniência e oportunidade do chamamento daqueles candidatos tidos por aprovados. O dispositivo estadual adversado, embora resultante de indiscutível atributo moralizador dos concursos públicos, vulnera os arts. 2º, 37, inciso IV, e 61, § 1º, inciso II, “c”, da Constituição Federal de 1988. Precedente: RE 229.450, Rel. Min. Maurício Corrêa. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso VII do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. ADI 2931/RJ – Rio de Janeiro – Relator: Min. CARLOS BRITTO – Julgamento: 24/02/2005. (Grifos nossos).

Recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 227480/RJ, o Supremo Tribunal mudou sua posição e a 1ª Turma decidiu no sentido de que o candidato classificado dentro do número de vagas previstas em edital de concurso público tem o direito líquido e certo à sua nomeação.

Isto significa dizer que o ato de convocação tinha característica discricionária, e agora passa a ser ato vinculado às regras do edital.

Destaca-se a recente decisão da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal:

Por vislumbrar direito subjetivo à nomeação dentro do número de vagas, a Turma, em votação majoritária, desproveu recurso extraordinário em que se discutia a existência ou não de direito adquirido à nomeação de candidatos habilitados em concurso público – v. Informativo nº 510. Entendeu-se que, se o Estado anuncia em edital de concurso público a existência de vagas, ele se obriga ao seu provimento, se houver candidato aprovado. Em voto de desempate, o Min. Carlos Britto observou que, no caso, o Presidente do TRF da 2ª Região deixara escoar o prazo de validade do certame, embora patente a necessidade de nomeação de aprovados, haja vista que, passados 15 dias de tal prazo, fora aberto concurso interno destinado à ocupação dessas vagas, por ascensão funcional. Vencidos os Ministros Menezes Direito, relator, e Ricardo Lewandowski que, ressaltando que a Suprema Corte possui orientação no sentido de não haver direito adquirido à nomeação, mas mera expectativa de direito, davam provimento ao recurso. RE 227480/RJ, rel. orig. Min. Menezes Direito, rel. p/ o acórdão Min. Cármen Lúcia, 16/09/2008. (RE-227480).

Embora o referido decisum não gere efeitos erga omnes, geral ou difuso para todos, será útil como precedente para mudar o entendimento outrora seguido.

Não é demais citar que a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, de igual modo, determinou recentemente e por unanimidade que o candidato aprovado em concurso público tem o direito de ser nomeado no cargo se classificado dentro do número de vagas.

Colige-se o aresto:

ADMINISTRATIVO — SERVIDOR PÚBLICO — CONCURSO — APROVAÇÃO DE CANDIDATO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS EM EDITAL — DIREITO LÍQUIDO E CERTO À NOMEAÇÃO E À POSSE NO CARGO — RECURSO PROVIDO.

1. Em conformidade com jurisprudência pacífica desta Corte, o candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, possui direito líquido e certo à nomeação e à posse. 2. A partir da veiculação, pelo instrumento convocatório, da necessidade de a Administração prover determinado número de vagas, a nomeação e posse, que seriam, em princípio, um ato discricionário, de acordo com a necessidade do serviço público, tornam-se vinculados, gerando, em contrapartida, direito subjetivo para o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital. Precedentes. 3. Recurso ordinário provido (Brasil, 2009f).

Tem-se ainda outra decisão desta Corte de Justiça:

CONCURSO PÚBLICO. CITAÇÃO DOS DEMAIS CANDIDATOS. DESNECESSIDADE — OMISSÃO QUANTO À NOMEAÇÃO DO SERVIDOR CLASSIFICADO. CANDIDATOS REMANESCENTES APROVADOS. CARGOS VAGOS. NOMEAÇÃO. ATO VINCULADO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. A Administração Pública só pode ser exercida em conformidade com a lei. A atividade administrativa consiste na expedição de atos infralegais e, portanto, complementares à lei. 2. O candidato em concurso público têm assegurado o direito à nomeação, se aprovado dentro do limite de vagas previsto no edital, em face do disposto em lei estadual. O provimento no cargo, na hipótese dos autos, não consiste em mera expectativa de direito, mas ato vinculado à clara e expressa determinação legal. 3. Na espécie, o direito atribuído aos candidatos classificados dentro do número de vagas há de ser deferido aos demais aprovados, diante da impossibilidade de serem providas as vagas com os candidatos classificados, desde que respeitada a ordem de classificação. 4. A Administração não pode deixar de prover as vagas, nomeando os candidatos remanescentes, depois da prática de atos que caracterizam, de modo inequívoco, a necessidade de preenchimento de vagas. Recurso provido (Brasil, 2009g).

Neste sentido, pode-se afirmar que diante da jurisprudência o recente entendimento é de que o aprovado em concurso público, classificado dentro das vagas existentes tem o direito de ser nomeado.

2 ESTÁGIO PROBATÓRIO

Nesta segunda parte, antes de redigir sobre alguns pontos relevantes do item proposto, é primordial fazer uma abordagem conceitual sobre estágio probatório.

Após o concurso público todos os servidores nomeados passarão por uma avaliação especial, num determinado período de tempo, para comprovar que são capazes de desempenhar suas funções com responsabilidade, assiduidade, dedicação, zelo, eficiência, e bom convívio social e qualidade moral, quando do treinamento, adaptação e exercício do cargo ou emprego público.

Quanto ao conceito de estágio probatório acentua Paulo Modesto (2002):

Denomina-se tradicionalmente estágio probatório, ou estágio de confirmação, o período de avaliação, adaptação e treinamento em efetivo exercício a que estão submetidos os que ingressam em cargos públicos em virtude de aprovação em concurso público.

Segundo o autor trata-se, portanto, o estágio probatório de um período onde os recém empossados estarão sob a vigília da Administração Pública, para demonstrarem que possuem todas as qualidades exigidas para bem exercerem seus ofícios.

Acerca do assunto, cabe relatar o raciocínio de Edmir Netto de Araújo (2007, p. 329):

[...] o lapso de tempo no qual o funcionário, em efetivo exercício do cargo para o qual foi nomeado e tomou posse, será avaliado, estará em observação, em relação ao cumprimento dos requisitos morais, profissionais e de desempenho do cargo.

Esse período pode ser considerado como estágio experimental que conferirá a Administração Pública que aquele servidor detém todos os requisitos por ela estabelecidos para bem desempenhar a atividade funcional.

O estágio probatório, dentre os princípios da Administração Pública, encontra maior simetria ao princípio da eficiência, pois ao congregar uma escala de valores a serem submetidos aos recém nomeados, estes ao obterem sucesso, estarão em plenas condições de realizarem eficientes serviços em prol de toda a sociedade.

Tal assertiva também está corroborada por Adalberto Robert Alves (2007):

Conjugando-se, pois, o princípio da eficiência, o aumento do lapso temporal, e a avaliação especial de desempenho, vê-se que a Constituição Federal impinge à Administração Pública dar efetividade ao estágio probatório, submetendo a ele todos os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público (CF, art. 41, *caput*).

Sob outro prisma, o estágio probatório, de modo geral, é enfrentado pelo servidor público, que obtém sucesso no concurso público, como uma fase em que deverá demonstrar que detém as habilidades exigidas no desempenho de suas funções para que possa adquirir a tão desejada estabilidade ou vitaliciedade.

O estágio probatório é, portanto, condição *sine qua nom* para que o servidor alcance a estabilidade ou vitaliciedade no serviço público.

A estabilidade está prevista no art. 41 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Não se pode olvidar que o estágio probatório e a estabilidade são institutos totalmente distintos, porém com relações atinentes.

Após breves manifestações conceituais, cabe, a seguir, perquirir alguns pontos relevantes sobre o estágio probatório como requisito temporal, e a possibilidade de os servidores assumirem cargos em comissão e funções gratificadas durante esse interregno.

2.1 REQUISITO TEMPORAL

Controverso o entendimento quanto ao período de duração do estágio probatório, se de dois ou três anos, em face da alteração da Emenda Constitucional nº 19/98, que mudou o prazo de estabilidade de dois para três anos.

Aos que já estavam em estágio probatório, a Emenda Constitucional nº 19/98 previu uma regra de transição, conforme consta o art. 28, transcrito nos seguintes termos:

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para a aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o art. 41, da Constituição Federal.

Portanto, a luz do texto literário a EC nº 19/98, não alterou o período do estágio probatório, mas sim o da estabilidade.

Anteriormente, no âmbito federal, segundo o art. 20 da Lei nº 8.112/90, o recém concursado ficava sujeito a **dois anos** de estágio probatório. Com a edição da Medida Provisória nº 431, de 13 de maio de 2008, passou a vigorar o art. 20 da Lei nº 8.112/90, da seguinte forma:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de **trinta e seis meses** durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: [...] (Grifo nosso).

Tal medida vai de encontro ao que vinha interpretando o Superior Tribunal de Justiça ao conceder liminar no Mandado de Segurança nº 9.373 – Distrito Federal (2003/0202610-9) que entendeu que a estabilidade e o estágio probatório não teriam necessariamente o mesmo tempo conforme destaca a interpretação da relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em agosto de 2004, nos seguintes termos:

O art. 20 da Lei nº 8.112/90, por sua vez, dispõe que ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados fatores relativos à assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

O conceito de estabilidade decorre do texto constitucional. Trata-se de direito de permanência no serviço público outorgado ao servidor que tenha transposto o estágio probatório.

Ao término de três anos de efetivo exercício, o servidor será avaliado por uma comissão especial constituída para esta finalidade.

Durante o período de 24 (vinte e quatro) meses do estágio probatório, o servidor será observado pela Administração com a finalidade de apurar sua aptidão para o exercício de um cargo determinado, mediante a verificação de específicos requisitos legais.

De outra parte, sempre que o servidor estável tomar posse e entrar em exercício em novo cargo de provimento efetivo, será, por outra vez, submetido a estágio probatório. Acaso reprovado, deve ser reconduzido ao cargo anteriormente ocupado em face da estabilidade adquirida no serviço público.

A par de tais considerações, exsurge claro que estabilidade e estágio probatório são institutos distintos.

Concluo, assim, que o prazo de aquisição de estabilidade no serviço público não resta vinculado ao prazo do estágio probatório o qual visa, vale mais uma vez ressaltar, avaliar a aptidão do servidor para o exercício de um determinado cargo.

Importante consignar que não houve alteração ou revogação expressa do dispositivo estatutário pela mencionada Emenda Constitucional nº 19/98, tampouco por qualquer outra lei ou medida provisória posterior.

Merece ser citado o voto do Mandado de Segurança nº 24.543, do Distrito Federal:

Extrai-se do voto que proferi no MS nº 24.543/DF: [...] A presunção, entretanto, é que adquiriu estabilidade no cargo municipal, porque ultrapassado, de muito, o prazo de dois anos do estágio probatório (Lei nº 8.112/90, art. 20) e o prazo de três anos para aquisição da estabilidade (C.F., art. 41), convindo esclarecer que o direito, que assiste ao servidor, de retornar ao cargo antigo ocorre NO PRAZO DO ESTÁGIO, QUE É DE DOIS ANOS (Lei nº 8.112/90, art. 20). É o que está acentu-

ado no acórdão do MS nº 23.577/DF, invocado na inicial da impetração. [...]. (DJ de 12/09/2003)
Assim posta a questão, forte no precedente citado, NEGO seguimento ao agravo. Ministro CARLOS VELLOSO – Relator.

No mesmo sentido outras decisões do Superior Tribunal de Justiça tem o mesmo norte, a exemplo do AGrG-MS 10056-DF, DJ 06/12/2004; RESP 380175-PR, DJ 05/08/2002, dentre muitos outros, que são firmes em assentar o prazo do estágio probatório de dois anos.

O Tribunal de Contas da União, conforme Portaria nº 165, de 28/07/2006, prescreveu em 24 meses o prazo do estágio probatório a ser aplicado no seu âmbito, conforme se verifica no art. 2º, desta norma:

Art. 2º. Para cada servidor será autuado, no momento da entrada em exercício, processo específico, de caráter sigiloso, tipo “Epro”, no qual serão incluídas as avaliações de desempenho relativas ao estágio probatório.

Parágrafo único. O estágio probatório, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, terá a duração de 24 meses contados da data de entrada em exercício do servidor.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, através do Prejulgado nº 1650, Processo nº CON-05/00543763, exprime o seguinte entendimento:

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

Desta feita, conclui-se que a lei é que disciplinará o tempo do estágio probatório.

2.2 POSSIBILIDADE DE ASSUMIR CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO PERÍODO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO

Outra dúvida que permeia não só os novos gestores em início de mandato, mas também grande parte dos servidores públicos é a possibilidade de o servidor durante o período de estágio probatório assumir cargos comissionados ou desempenhar funções gratificadas.

Quanto à designação de agentes em estágio probatório para funções de confiança, interessante transcrever a posição da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Processo nº 6030010092, que no Parecer nº 009688, de 17/06/1993, da Procuradora Sandra Maria Lazzari, assim se manifestou:

Por outro lado, o exercício de uma função ou das atribuições de um cargo estabelece um vínculo de qualificação funcional entre o servidor e o cargo ou a função. Assim, é possível a designação de um servidor público em período de estágio probatório para o exercício de uma função gratificada, desde que esta sirva às exigências do estágio probatório quanto à qualificação do servidor para o cargo. Desta forma, a função gratificada há de oferecer, no seu conteúdo ocupacional, correlação com o TRIBUNAL DE CONTAS Fl. Rub. Continuação do Parecer nº 54/05 conteúdo ocupacional do cargo, no qual o servidor encontra-se em estágio probatório. “Portanto a orientação exarada do Parecer nº 8.606 é pela possibilidade do servidor público, em estágio probatório, assumir função gratificada, desde que este estágio tenha as suas exigências supridas pelo exercício daquela função gratificada, porque esta tem o seu conteúdo ocupacional relacionado com o do cargo de provimento efetivo.

Em resumo ao entendimento da eminente Procuradora, o exercício da função gratificada de servidor em nada influencia na continuidade do estágio probatório desde que a natureza da função gratificada tenha correlação com as atribuições do cargo que ocupa o servidor.

Em relação à possibilidade de assumir cargo em comissão, Diógenes Gasparini (2000, p. 181) manifesta divergente entendimento ao anteriormente transcrito, senão vejamos:

[...] ainda que a lei regularmente, a designação ou nomeação do servidor em estágio probatório para exercer outro cargo, e muito menos entendemos viável seu comissionamento em outra entidade. O afastamento do servidor do efetivo exercício do cargo efetivo, durante o estágio probatório, impede a necessária verificação de sua aptidão para o exercício das atribuições do cargo que titulariza.

Pertinente a este item, faz-se necessário colacionar o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, exarado no Prejulgado nº 1682, Processo nº CON-05/00543763:

1. A permissão do afastamento de servidor em estágio probatório, do exercício das funções inerentes ao cargo efetivo, para a assunção de cargo comissionado só é devida quando presente o interesse da Administração, ou seja, interesse público que supere a necessidade pública original que motivou a realização de concurso público para preenchimento de cargo vago.
2. O afastamento do servidor em estágio probatório do exercício das funções inerentes ao cargo de provimento efetivo por ele ocupado, para investidura em cargo de provimento em comissão, não é causa de vacância do cargo efetivo, assim, é indevido o chamamento de candidato aprovado em concurso público para investidura, posto que não há cargo vago a ser ocupado.

3. Se há necessidade de chamamento de outro candidato para suprir a falta do servidor afastado, não há razão e justificativa para que a Administração permita o afastamento do servidor em estágio probatório para exercer cargo comissionado.
4. O estágio probatório é devido no exercício do cargo provido por meio de concurso público realizado por determinação do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.
5. Fere a lógica constitucional submeter o estágio probatório servidor fora do exercício do cargo no qual fora aprovado por concurso.

Da mesma forma o Prejulgado nº 1817, Processo nº CON-06/00243990:

[...] 3. O servidor municipal ocupante de cargo efetivo que estiver em licença sem remuneração e não se enquadre nas hipóteses excepcionais dos incisos XVI e XVII do art. 37, não pode assumir cargo de provimento efetivo no Estado. A permissão do afastamento de servidor em estágio probatório, do exercício das funções inerentes ao cargo efetivo, para a assunção de cargo comissionado só é devida quando presente o interesse da Administração, ou seja, interesse público que supere a necessidade pública original que motivou a realização de concurso público para preenchimento de cargo vago.

Nos termos dos prejulgados percebe-se a possibilidade, quando presente o interesse público, da nomeação de cargo comissionado ou função gratificada de servidor que se encontra em estágio probatório, o que significa dizer, em outras palavras, que em havendo interesse público o provimento derivado sobrepõe alguns requisitos do originário.

2.3 CONSEQUÊNCIAS DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Se o servidor público não atender as exigências do estágio probatório, será ele exonerado do cargo. Em sendo servidor público estável retornará ao cargo anteriormente ocupado, ou seja, será reconduzido ao cargo de origem.

Quanto à exoneração de servidor já estável que não alcançou com sucesso o estágio probatório em novo cargo público, a 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em recente decisão no RMS 24.602³, considerando o parágrafo 1º, do art. 41, da Constituição Federal⁴, determinou a reintegração do servidor exonerado ao quadro do serviço público, por considerá-lo já estável no cargo anterior.

³ Recurso em Mandado de Segurança nº 24602/MG, Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, data de julgamento: 01/12/2008.

⁴ Art. 41. [...]

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo;

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

2.4 OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUANTO À REALIZAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Do repertório da Corte de Contas catarinense, seleciona-se o Prejulgado nº 1732, Processo nº CON-05/01076409, transcrito em parte:

[...]

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

Diante do entendimento, ocorrendo à omissão por parte da Administração Pública em realizar o estágio probatório, alcançará o servidor a estabilidade.

CONCLUSÃO

Restou evidenciado que os institutos do concurso público e estágio probatório são criteriosas ferramentas de acessibilidade, estabilidade ou vitaliciedade nos cargos públicos, respectivamente, que devem, de forma inevitável, ser utilizadas pelas Administrações Públicas e observadas com muita deferência pelos novos administradores públicos.

Estes procedimentos administrativos, quais sejam, o concurso público e estágio probatório, buscam nada mais nada menos, do que uma adequação entre o que realmente é desejado pelos órgãos e entidades públicas, no objetivo de compor da melhor forma os seus quadros de servidores, e o que é desejado por todos aqueles que, habilitados, possam demonstrar efetivamente as melhores condições técnicas, científicas e físicas para fazerem parte do quadro funcional.

Atentando com desvelo a esses institutos, estará a Administração Pública em harmonia aos princípios básicos contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em especial, o da eficiência, na busca constante da otimização de qualidade para atingir com virtude os desejados fins sociais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Adalberto Robert. Notas sobre o estágio probatório na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 12, n. 1.629, 17 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10764>>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 15 de dezembro de 1998**. Constituição da República Federativa do Brasil. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 175980**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 1ª de dezembro de 1997. Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 28 dez. 2008.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal. Apelação **em Mandado de Segurança nº 199934000023686**. São Paulo, 14 de setembro de 2001. Relator: Desembargador Raldênio Bonifácio Costa. Disponível: <<http://www.jf.jus.br/juris/>>. Acesso em: 28 dez. 2008.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Princípio da Isonomia e Concursos Públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador. n. 6, abr./jun., 2006. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2008.
- DALLARI, Adilson de Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Regime dos servidores da administração direta e indireta: direitos e deveres**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Concurso público e os direitos dos candidatos. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 3, n. 32, jun. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=389>>. Acesso em: 08 jan. 2009.
- FREDERICO, Vitor. Limite de idade para concurso público. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 192, 14 jan. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4725>>. Acesso em: 08 jan. 2009.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva: 2000.
- MACHADO, Diego Pereira. **Princípio do concurso público**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>. 25 de outubro de 2008>. Acesso em: 08 jan. 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MODESTO, Paulo. Estágio Probatório: questões controversas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ — Centro de Atualização Jurídica, n. 12, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18 jan. 2009.
- MOTTA, Fabrício. Concursos públicos e o princípio da vinculação ao edital. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 10, n. 972, 28 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8035>>. Acesso em: 07 jan. 2009.
- SANTA CATARINA. **Constituição Estadual** (1989). Disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 01 dez. 2004.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-05/04116169**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-05/01076409**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 9 de novembro de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 03 fev. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-06/00243990**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 14 de agosto de 2006. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Consulta. **Processo nº CON-05/00543763**. Relator: Conselheiro Otavio Gilson dos Santos. Florianópolis, 16 de maio de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 02 fev. 2009.

RESPONSABILIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS

Marcelo Brognoli da Costa
Auditor Fiscal de Controle Externo

INTRODUÇÃO

A instituição nominada Tribunal de Contas não goza, ainda hoje, de notoriedade no que respeita à sua função e à sua importância. Esse desconhecimento por grande parte da sociedade dificulta em muito a atuação das Cortes de Contas. Por outro lado, pode se revelar em uma desagradável surpresa para quem, inesperadamente, vê-se obrigada a prestar contas perante o Tribunal.

Tal situação não pode ser tachada de absurda ou imprópria, à semelhança do processo Kafkiano (KAFKA, 2005). Ela é constitucional, legal e comum, considerando-se, sobretudo, a ampliação do rol daqueles que se submetem à jurisdição de contas.

Assim, o propósito deste texto não se cinge a indicar o tipo de responsabilidade que incumbe ao Tribunal de Contas apurar, mas também apresentar o elenco de possíveis agentes que pela prática de determinados atos, os quais os conectam à gestão de dinheiro ou bens públicos, inscrevem-nos na condição de jurisdicionados e, portanto, sujeitos ao julgamento pelo Tribunal de Contas.

Conforme o caso, se esse julgamento se der pela irregularidade das contas, poderá acarretar-lhes a imputação de débitos, a aplicação de multas, além de representação a órgão de classe, ao Ministério Público, e à Justiça Eleitoral.

Por ter como público alvo as pessoas obrigadas a prestarem contas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a legislação trabalhada se consistirá, basicamente, na Lei Orgânica da Corte de Contas Catarinense — LC nº 202/00, seu Regimento Interno — Resolução nº TC-06/01, e as demais normas específicas por ela ditadas que regulam a matéria. Isso não afasta, contudo, incursões em outras fontes do direito, sobretudo, jurisprudencial, colhida de outros Tribunais de Contas e também de

Tribunais Judiciais, de modo a enriquecer o trabalho e trazer uma visão mais ampliada acerca do tema em debate, sem olvidar da doutrina.

1 RESPONSABILIDADE: ALGUMAS VERTENTES

A positivação do direito, seguindo a linha ditada por Rousseau e Kelsen (2008) decorre do pacto e da aceitação de que no Estado Democrático de Direito, forjado por seus diversos elementos, dentre eles o povo, do qual emana todo poder (BRASIL, 2008) reside a competência exclusiva para, por meio de seus representantes eleitos, estabelecerem as regras de conduta humana consistentes nos direitos e deveres, exigindo sua observância de forma coercitiva, tendo, assim, legitimada a aplicação de sanções quando verificar abuso de direito ou descumprimento de dever.

Na seara da administração pública, onde impera o direito administrativo, a atuação dos entes e órgãos e, sobretudo, o agir do administrador ou daqueles que eventualmente atuam como gestores públicos é fortemente marcado pelos ditames da lei, daí o apogeu do princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2008) dando a significar que a “Administração Pública é uma atividade que se desenvolve debaixo da lei, na forma da lei, nos limites da lei para atingir fins assinalados pela lei” (FERRAZ; DALLARI, 2002).

Uma única conduta perpetrada pelo agente público pode desencadear resultados múltiplos. De forma exagerada, mas possível de ocorrer, um só ato pode caracterizar dano ao erário, ato de improbidade, impedimento de contratar com a administração pública, bem como repercutir nos direitos políticos e, ainda, no direito ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

É obvio que tais repercussões, embora derivadas de um único ato, não emanam da deliberação de um mesmo juízo, cada qual provirá do órgão especializado e competente para se manifestar em razão da matéria.

Para assegurar coerência ao raciocínio até então desenvolvido, há que desprezar, desde já, o debate sobre a questão inerente aos atributos jurisdicionais das Cortes de Contas. Assim, firma-se como premissa válida que a Constituição Federal confere aos Tribunais de Contas competência para julgar as contas relativas aos dinheiros públicos (BRASIL, 2008)¹, julgamento este passível de revisão judicial quando ofender princípios fundamentais inerentes aos aspectos extrínsecos do processo, ou seja, meramente formais, ou ainda, quando constatada ilegalidade manifesta (VALGAS, 2006). Eis a importância, durante o desenvolvimento do processo no Tribunal de Contas, do respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, entre outros.

¹ Art. 71, II, da CF.

No que concerne especificamente à responsabilidade, sua origem nasce de uma obrigação, de um dever jurídico que vincula uma pessoa a uma conduta legalmente enfeixada e que, se não cumprida, impõe-lhe reflexivamente uma nova obrigação com desdobramentos sucessivos findando com o emprego da coerção estatal para a sua satisfação e/ou punição.

Com o mero intuito de realçar as diversas esferas de responsabilidade que incidem na figura do agente público, pode-se referenciar a responsabilidade criminal, decorrente da prática de crime, definido como tal pela lei; a responsabilidade política, tratada pela Lei nº 1.079/50 e pelo Decreto-Lei nº 201/67, que punem as infrações político-administrativas e podem redundar, após julgamento pelos respectivos Poderes Legislativos, na cassação de mandato; a responsabilidade administrativa, resultante da violação de normas internas da Administração, por parte do servidor no exercício da função pública; a responsabilidade civil, consistente na obrigação de se reparar um dano causado a alguém, por uma ação ou omissão culposa ou dolosa, conforme art. 927 do Código Civil; e a responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa, cujo trato ficou aos cuidados da Lei nº 8.429/92 (GARCIA, 2004).

Seguindo a lógica constituidora da responsabilidade, ou seja, o dever impositivo de praticar uma conduta, sob pena de sancionamento, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, portanto, independentemente de manter relação de cargo, emprego, função ou mandato com a administração pública, se obriga a prestar contas (BRASIL, 2008).² Advém, então, do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, a obrigação da prestação de contas aos Tribunais de Contas.

A não prestação de contas impede a verificação da regularidade da aplicação dos recursos, o que demanda a imputação de débito ao ordenador de despesa; a irregularidade na prestação de contas que denotar dano ao erário implica na responsabilização daqueles que concorreram para a efetivação do dano.

Daí se extrai que a responsabilidade apurada pelo Tribunal de Contas é a civil, conforme art. 17 da Lei Complementar nº 202/00.

É no julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, que o Tribunal de Contas exerce a plenitude de sua jurisdição, apurando, se for o caso, a responsabilidade civil. O relevo dessa atividade é feito por Mileski, segundo o qual:

² Art. 70, parágrafo único, da CRFB/88.

Nesta competência de julgamento, diferentemente do papel que representa no julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas desempenha uma atividade controladora de muito maior relevância jurídica. Enquanto nas contas do Chefe do Poder Executivo apenas emite parecer prévio, de caráter técnico-opinativo, no julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, exerce uma competência tipicamente deliberativa, com poderes sancionadores. A decisão do Tribunal de Contas, no julgamento de contas que realiza, é terminativa no âmbito administrativo, na medida em que se trata de uma atividade de jurisdição administrativa, cuja revisão judicial fica adstrita aos aspectos de ilegalidade manifesta ou de erro formal (MILESKI, 2003, p. 282).

É notório que do julgamento de contas não decorre apenas a apuração da responsabilidade civil, vertente indenizatória dessa atuação, há ainda o viés político, por imbricação ao juízo firmado frente à qualidade da gestão dos recursos públicos de interesse da sociedade que tem legítimo interesse na ciência quanto à boa ou má gestão dos recursos por parte do administrador; e também, o viés sancionatório, apropriado para a aplicação de sanções ao administrador ou responsável pelo cometimento de ilegalidade ou irregularidade.

2 CIRCUNSCRIÇÃO DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Antes de abordar a temática da jurisdição das Cortes de Contas, faz-se necessário realçar as competências firmadas ao Tribunal de Contas da União no art. 71 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade se espalha a todos os Tribunais e Conselhos de Contas nacionais por força do disposto no art. 75 da mesma Carta Magna.

O rol de competências expresso no art. 71, mantida a numeração sequencial dos incisos é o seguinte:

- I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de apo-

sentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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

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

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

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

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

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

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

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Os incisos II, III, V, VI, VIII e IX do art. 71 da CF enunciam competências cujas ações revelam de forma bastante clara a autonomia do Tribunal de Contas enquanto responsável pelo controle externo, posto que atua de forma isolada para dar cumprimento aos atributos que lhe são constitucionalmente deferidos.

Para o exercício desse poder-dever de controle, assegura-se aos Tribunais de Contas o direito de expedir resoluções, atos e instruções normativas sobre matérias inseridas em suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, sendo devida a observância por seus jurisdicionados, sob pena de responsabilidade³.

A inobservância dos prazos para encaminhamento das contas e atos para julgamento e exame de legalidade ao Tribunal de Contas inviabilizam-lhe o exercício de suas atribuições, razão a sustentar a constitucionalidade da punição quando verificado o retardo no encaminhamento dos mesmos, por

³ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – LC nº 202/2000, art. 4º.

se tratar de multa-coerção, conforme evidenciado no pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 190.985-4.

É preciso, entretanto, estabelecer o campo de atuação de cada Tribunal de Contas ou compreender como se firma a sua jurisdição administrativa⁴, dado essencial para saber a que regras se deve submeter o gestor público e a quem encaminhar a prestação de contas ou os atos submetidos ao controle da legalidade.

Inicialmente cabe esclarecer que entre os Tribunais de Contas não há instâncias hierárquicas de jurisdição, como ocorre entre os órgãos do Poder Judiciário. Cada Tribunal de Contas atua de forma isolada sem um juízo de contas superior a lhe rever as decisões. Essas, conforme dito antes, podem sofrer reforma pelos Tribunais Judiciais, quando constatado erro formal no processo que traga prejuízo a quem se submete a seu julgamento, ou ainda, se verificada em sua deliberação uma ilegalidade manifesta.

Então qual é o critério para se estabelecer a circunscrição da atuação de um Tribunal de Contas?

Em síntese, pode-se firmar como preceitos básicos dois fatores, um respeitante à matéria sujeita à sua competência, mais precisamente no que concerne à origem dos dinheiros, bens e valores públicos utilizados, arrecadados, guardados, gerenciados ou administrados; outro, inerente às pessoas, que em razão do exercício de cargo, emprego ou função, por disposição legal têm seus atos jungidos ao controle de determinado Tribunal de Contas.

No caso do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem-se nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 202/00 o delineamento de sua jurisdição. O art. 5º, de forma genérica, aduz às pessoas e matérias sujeitas à sua competência, o art. 6º apresenta o elenco das pessoas que se submetem à sua jurisdição.

Notadamente, os agentes públicos responsáveis pela edição de atos administrativos perpetrados no âmbito dos órgãos e entes públicos do Estado de Santa Catarina e nos Municípios Catarinenses se sujeitam ao controle de legalidade pela Corte de Contas de Santa Catarina, bem como lhe são devidas as prestações de contas dos recursos estaduais e municipais geridos por parte de pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

Nesse contexto, os recursos antecipados repassados, exemplificativamente, pela União a título de auxílio ou subvenção social, dada a sua origem, embora aplicados por ocupante de cargo público lotado em um município catarinense, submetem-se ao controle pelo Tribunal de Contas da União.

⁴ Conforme Mileski (2003, p. 256), as decisões do Tribunal de Contas são de caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos. Todavia, tratando-se de jurisdição administrativa, não possuem o caráter de definitividade, por isso, sujeitam-se ao reexame do Judiciário.

3 JURISDICIONADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Considerado o rol apresentado no art. 6º da LC nº 202/00, proceder-se-á uma abordagem específica de cada inciso para bem situar os casos em que se estabelece o vínculo que obriga a pessoa referenciada no dispositivo em exame, ao dever de prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sem olvidar do terceiro que como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para a ocorrência do dano apurado, conforme art. 18, § 2º, b, da LC nº 202/00.

Tem-se no art. 6º da Lei Complementar nº 202/00 a seguinte redação:

Art. 6º. A jurisdição do Tribunal abrange:

- I — qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária;
- II — aqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- III — os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou do Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;
- IV — todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- V — os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres, e pela aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;
- VI — os herdeiros dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, os quais responderão pelos débitos do falecido perante a Fazenda Pública, até a parte que na herança lhes couber; e
- VII — os representantes do Estado ou do Município na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades.

O inciso I do art. 6º da LC nº 202/00 refere a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A disposição do inciso I em comento apresenta um rol bastante amplo de pessoas que se submetem à jurisdição do Tribunal de Contas ao enunciar qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que tenha sob sua responsabilidade valores públicos.

3.1 PESSOAS VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É inerente à pessoa jurídica pública ou privada na condição de órgão ou ente integrante da administração pública direta ou indireta o dever de prestar contas. Em regra a responsabilidade pela prestação recai na figura da autoridade máxima do órgão ou ente, que tem a incumbência de encaminhar nos prazos e na forma definidos em normas específicas, as contas sujeitas ao parecer prévio ou ao julgamento, bem como os atos e os contratos para fins de exame de legalidade pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.⁵

É preciso atentar para o fato de que nem sempre aquele que se responsabiliza pela remessa de dados relativos a contas, atos ou contratos é o responsável pelas irregularidades e ilegalidades detectadas. Lembremo-nos da figura da delegação de competência e do agente que exorbita as ordens recebidas.

Para os fins da apuração da responsabilidade fiscal, apenas para esclarecer, já que se está tratando de responsáveis jurisdicionados ao Tribunal de Contas, firma-se que nesta seara o responsável é o dirigente máximo do Poder ou órgão (MILESKI, 2003, p. 127).

Cabe realçar a distinção entre ordenador de despesa originário e ordenador de despesa derivado ou secundário. Para tanto, traz-se à colação excerto extraído da obra de Mileski, no seguinte sentido:

Ordenador de despesa originário ou principal é a autoridade administrativa que possui poderes e competência, com origem na lei e regulamentos, para ordenar as despesas orçamentárias alocadas para o Poder, órgão ou entidade que dirige. Como se trata da autoridade principal, cujas competências e atribuições se originam da lei, o seu poder ordenatório é originário, cujo exercício cabe tão-somente a ele. Ostentam a condição de Ordenadores de despesa originários os Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário; os Ministros e Secretários de Estado, assim como os dirigentes de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, por possuírem competências e atribuições fixadas em lei, regulamentos ou estatutos societários, para administrarem estas organizações estatais, aplicando os recursos financeiros postos a sua disposição. Ordenador de despesa derivado ou secundário é aquele com competências e atribuições derivadas do Ordenador originário, por isso, podendo ser chamado também de secundário. Ordenador de despesa derivado assume esta circunstância mediante o exercício de função delegada ou por ter exorbitado das ordens recebidas (MILESKI, 2003, p. 123 e 124).

⁵ Como exemplo pode-se citar a Resolução nº TC-16/94, que trata do encaminhamento das demonstrações e comprovações contábeis; Instrução Normativa nº 03/07, que trata da organização e encaminhamento de Tomada de Contas Especiais, a IN nº 05/08, que trata do encaminhamento dos editais de concorrência e pregão; a IN nº 07/2008, que regula o envio ao Tribunal de Contas dos atos de pessoal.

Assim, havendo delegação de competência regularmente instituída, ao agente delegado recairá a responsabilidade pelas irregularidades das contas e ilegalidades dos atos e contratos, bem como, o dever de indenizar os danos ao erário.

A mera alegação de que a ação administrativa ou a gestão de recursos não se dera por parte da autoridade máxima do órgão não serve para afastar a sua responsabilidade, como reiteradamente tem decidido este Tribunal de Contas, calcado em entendimento expresso no Parecer nº COG-361/05 da lavra da Auditora de Controle Externo, Walkíria Machado Rodrigues Maciel, exarado nos autos do Processo nº REC-03/03200626.

Do referido parecer se extrai, de forma destacada, a seguinte e elucidativa citação acerca da delegação de competência:

A delegação é o instituto por meio do qual o titular de uma competência legal ou constitucionalmente atribuída — delegante — transfere a outrem — delegado — o seu exercício. Tal deslocação, na lição de Regis Fernandes de Oliveira, pode-se dar de duas formas: a) por previsão legal — caso em que estar-se-á diante de uma transferência, em caráter permanente, da competência para a prática reiterada de atos, dotada de generalidade e abstração. b) por ato individual ou concreto — em que a delegação alcança apenas uma ação, esgotando-se na simples deliberação dirigida a alguém. Há que se identificar, também, a delegação com ou sem reserva de poderes, a depender se o delegante, concorrentemente com o delegado, pode ou não praticar o ato/medida objeto da delegação. É importante frisar que a delegação somente pode ocorrer caso haja permissivo legal ou constitucional, ou seja, há necessidade de autorização normativa, pois existem determinadas atribuições cujo exercício não pode ser repassado; são prerrogativas privativas/inerentes ao órgão ou agente consideradas indelegáveis. Regra geral, a delegação ocorre de escalões superiores para inferiores da estrutura da Administração Pública, almejando conferir maior agilidade e rapidez na tomada de decisões, assim como liberar a autoridade ou órgão superior da execução de tarefas rotineiras e repetitivas. Mas isso não exclui sua existência entre órgãos/agentes distintos ou pessoas estranhas à Administração. Oportuna é a lição de Odete Medauar sobre este aspecto: [...] O termo delegação nem sempre é utilizado, no ordenamento pátrio, com o sentido acima exposto, em que a transferência de atribuições ocorre de superior hierárquico para escalões inferiores, na mesma estrutura. Menciona-se o termo para a transferência de competências a entidades da Administração Indireta, efetuada mediante a lei que as instituiu. Também para a transferência da execução de serviços públicos objeto de concessão, permissão e autorização. E, ainda, quando se criam ordens profissionais (OAB, CREA, CRM etc.) e se atribuem a estas as atividades relativas à fiscalização do exercício profissional em suas respectivas áreas. O Decreto-Lei nº 200/67 refere-se a execução de programas federais delegada, mediante convênio, a órgãos estaduais e municipais (art. 10, § 5º). O ato de delegação tem forma escrita, na qual ficará consignado em que limites os atos e/ou medidas serão repassados e por quanto tempo perdurará o seu exercício. Além disso deverá ser publicado

no Diário Oficial, a fim de que todos saibam por quem será exercida a prerrogativa, que por elas ficará responsável. Quanto a este aspecto, é importante frisar que a regra é excluir de responsabilidades o delegante, posto que não será ele, pessoalmente, quem irá dar efetividade aos atos. Excepcionalmente, quando ficar caracterizada a sua participação ou tendo conhecimento de ilegalidades provenientes da delegação, não adotar providências no sentido de sanar as incongruências ou representar contra o delegante, é que se cogitará de sua culpabilidade (MACIEL, 2005, p. 10 a 16).

Ainda fulcrado no Parecer nº COG-361/05, salienta-se a responsabilidade do agente delegado que passa a figurar como ordenador de despesa secundário, conforme transcrição abaixo:

A função administrativa é, por si, matéria de natureza delegável pelo que, em princípio, não se vislumbra impossibilidade jurídica a que o ordenador de despesa originário delegue atribuições inerentes à administração financeira, contábil, operacional e patrimonial da entidade pela qual responde ou órgão a ela subordinado. [...] No que concerne à responsabilidade administrativa, o ordenador de despesa original, assim definido em lei, responde pelos atos e fatos praticados na sua gestão. Em caso de existência de ato de delegação regular, serão partes nos processos de prestação e de tomada de contas, de auditoria e outros de competência desta Corte, somente os ordenadores de despesa delegados. Serão solidariamente responsáveis, e com isso também partes jurisdicionadas nos mesmos expedientes, os agentes delegantes, nos casos de delegação com reserva de poderes ou de comprovada participação na realização de atos dos quais provenham consequências antijurídicas ou mesmo em razão de culpa pela má escolha da autoridade delegada (MACIEL, 2005, p. 10 a 16).

Nota-se, no texto em destaque, a referência à culpa in eligendo, que solidariza o agente delegante ao delegado. Este, responsável pela prática da irregularidade, àquele, em razão da falta de critério quando do repasse das atribuições e competências para agente não habilitado para tanto, ou ímprobo.

3.2 PESSOAS NÃO VINCULADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Retomando os jurisdicionados inscritos no inciso do art. 6º, inciso I, da LC nº 202/00, têm-se as pessoas físicas ou jurídicas estranhas à administração pública.

Ordinariamente, as pessoas físicas que não mantenham relação de cargo, emprego, função ou mandato no âmbito da Administração Pública, assim como aquelas pessoas jurídicas estranhas à estrutura orgânica da Administração Pública não se obrigam ao dever de prestar contas.

O enlace entre essas pessoas e o Tribunal de Contas, contudo, se estabelece quando recebem recursos públicos para aplicar de acordo com a finalidade do repasse.

Daí se verificar inúmeras irregularidades na prestação de contas inerentes à aplicação dos recursos públicos a elas carregados, ou mesmo a ausência de prestação de contas, haja vista tratar-se, para muitas das pessoas beneficiadas, prática pouco comum.

Os prazos para a aplicação dos recursos e para a prestação de contas ao órgão ou à entidade repassadora, a forma de aplicação dos recursos, que demanda a abertura de conta específica e o pagamento mediante cheques nominais, os comprovantes regulares da despesa, a restituição dos valores não utilizados devidamente corrigidos, enfim, uma série de formalidades deve se perfectibilizar de modo a não gerar dúvidas quanto à retidão do gasto feito com o dinheiro público, denotando, nos termos do art. 55 da Resolução nº 16/94, sua boa e regular aplicação.

Em conformidade com o disposto na Resolução nº TC-16/94, a responsabilidade decorrente de irregularidades constatadas na aplicação dos nominados recursos antecipados, dentre os quais se destacam as modalidades destinadas ao repasse para pessoas alheias à esfera pública, ou seja, os repassados a título de subvenção, auxílio, contribuição e delegação de recursos e encargos, recai na pessoa do responsável pela unidade gestora a que pertencer o crédito (Ordenador da Despesa) e também na pessoa do destinatário dos recursos antecipados (responsável).⁶

Prescreve, ainda, o art. 51 da Resolução nº TC-16/94, que quando a autoridade administrativa verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque ou desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízos para a Fazenda Pública, deverá tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo a comunicação a respeito ao Tribunal de Contas.⁷

O Acórdão nº 0149/05, prolatado em 21 de fevereiro de 2005, pelo Tribunal de Contas nos autos do Processo nº TCE-02/08445145, bem expressa os critérios e cuidados que devem ser observados quando da aplicação e prestação de contas de recursos antecipados, como se vê em trechos do aresto em comento:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/00, em: 6.1. Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 202/00, as contas pertinentes a presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas quando da auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal de XXXXX, com abrangência sobre as prestações de contas de subvenções sociais concedidas ao Centro Comunitário XXXXX referentes ao exercício de 2002, e condenar os Responsáveis a seguir discriminados ao pagamento de débitos de

⁶ Art. 50 da Resolução nº 16/94.

⁷ Atualmente a Tomada de Contas Especial encontra regulamentação na IN nº 03/97.

sua responsabilidade, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial do Estado, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento dos valores dos débitos aos cofres do Município, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais (arts. 40 e 44 da Lei Complementar nº 202/00), calculados a partir das datas de ocorrência dos fatos geradores dos débitos, ou interponem recurso na forma da lei, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, da Lei Complementar nº 202/00): 6.1.1. De responsabilidade do Sr. XXXXX — ex-Prefeito Municipal de XXXXX, CPF nº XXXXX, as seguintes quantias: 6.1.1.2. R\$ 247,05 (duzentos e quarenta e sete reais e cinco centavos), relativos a não-prestação de contas dos recursos repassados ao Conselho Comunitário XXXXX, referente à Nota de Empenho nº 259 (Ordem de Pagamento nº 284), em descumprimento aos arts. 43 e 44 da Resolução nº TC-16/94 (item 3.1.1.7 da Conclusão do Parecer DDR); 6.1.2. De Responsabilidade Solidária dos Srs. XXXXX — qualificado anteriormente, e XXXXX — Presidente do Conselho Comunitário XXXXX no período de 22/04/2001 a 20/04/2002, CPF nº XXXXX, as seguintes quantias: 6.1.2.6. R\$ 227,98 (duzentos e vinte e sete reais e noventa e oito centavos), decorrente do pagamento, em 28/11/2001, de despesa pública sem comprovação hábil, em favor de XXXX, em descumprimento ao art. 44, III, da Resolução nº TC-16/94 (item 3.1.2.6 da Conclusão do Parecer DDR); 6.1.2.7. R\$ 803,00 (oitocentos e três reais), decorrente do pagamento, em 17/12/2001, em favor de XXXXX, cujo documento de despesa fora alterado, tornando-o inaceitável, além de que o comprovante de pagamento, o cheque nº 850055, ter apresentado na prestação de contas da Ordem de Pagamento nº 6556, em descumprimento ao art. 44, III, da Resolução nº TC-16/94 (item 3.1.2.7 da Conclusão do Parecer DDR); 6.1.2.8. R\$ 2.042,00 (dois mil quarenta e dois reais), referente à não-comprovação hábil da despesa pública em favor de XXXXX em 22/01/2002, e sem conter os dados indispensáveis de empenho e de ordem de pagamento, em descumprimento, respectivamente, ao item 05 do Guia de Orientação para Prestação de Contas da PMP c/c os arts. 44, III, da Resolução nº TC-16/94, e aos arts. 60 e 64 da Lei Federal nº 4.320/64 (item 3.1.2.8 da Conclusão do Parecer DDR).

De acordo com os termos do Acórdão nº 0149/05, fica claro que a gestão de recursos públicos por pessoa física ou jurídica desvinculada da administração pública, deve ser feita de modo diverso em relação aos demais recursos por elas geridos. Não basta aplicá-los corretamente, é preciso demonstrar com os documentos considerados hábeis para tanto, na forma e nos prazos prescritos, sua a boa e regular aplicação.

O mesmo trato com os recursos públicos deve ter aquele que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome do Estado de Santa Catarina ou de Município Catarinense, posto que se torna jurisdicionado ao Tribunal de Contas, nos termos do inciso I do art. 6º da LC nº 202/00.

3.3 AQUELES QUE CAUSAM DANO AO ERÁRIO

Para a ocorrência de dano, mister se faz verificar a diminuição do patrimônio público de forma irregular, pois as baixas patrimoniais decorrentes de desgastes pelo uso e a depreciação do acervo patrimonial não se enquadram como tal.

Dentre as muitas situações que podem caracterizar uma ação danosa ao erário estão, invariavelmente, a realização de desembolso financeiro sem a correspondente contrapartida em prestação de serviço ou fornecimento de bens, desvio na aplicação de recursos públicos, empregando-os em finalidade desprovida de caráter público, desfalques verificados em dinheiro, bens, ou valores públicos.

No primeiro caso tem-se o pagamento sem a devida e necessária liquidação da despesa. Tal prática além de causar dano, afronta o disposto na Lei nº 4.320/64, art. 62, combinado com o art. 63. O primeiro estabelece como condição, sem a qual é indevido o pagamento, a comprovação da liquidação da despesa. O segundo, define liquidação da despesa e esclarece os fins a que se presta e os documentos hábeis a fazê-lo. Por ora, basta a definição legal, segundo a qual: “A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

Destarte, havendo pagamento de despesa sem a liquidação, caracterizado está o dano ao erário.

Em consonância com o § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320/64, a liquidação da despesa tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para se extinguir a obrigação.

Nessa senda, tem-se presente a possibilidade de transbordar a responsabilidade por eventual dano para além da figura do ordenador de despesa, pois aquele que no exercício de sua função tem o dever de precisar o que, quanto e a quem se deve pagar, também poderá responder por erro ou excesso do dispêndio público que, por sua ação ou omissão causar.

No Acórdão nº 0471/08, proferido nos autos do Processo nº TCE-04/01614719, o Tribunal responsabilizou solidariamente os ordenadores de despesa, o contador e o Secretário de Finanças, denotando o acima afirmado, conforme segue:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/00, em: 6.1. Ratificar a Conversão em Tomada de Contas Especial determinada por despacho, de fs. 962 a 964 dos presentes autos. 6.2. Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c o art. 21, *caput*, da Lei Complementar nº 202/00, as contas pertinentes à presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas quando da auditoria realizada na Prefeitura Mu-

nicipal de XXXXX, decorrente de Representação formulada a este Tribunal, com abrangência sobre ilegalidades cometidas por agentes públicos daquele Município na realização de despesas nos exercícios de 2001 a 2003, e condenar os Responsáveis a seguir discriminados ao pagamento de débitos de sua responsabilidade, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial do Estado, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento dos valores dos débitos aos cofres do Município, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais (arts. 40 e 44 da Lei Complementar nº 202/00), calculados a partir das datas de ocorrência dos fatos geradores dos débitos, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, da Lei Complementar nº 202/00): 6.2.1. De RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA dos Srs. XXXXX — ex-Prefeito Municipal de Ponte Serrada, CPF nº XXXX, XXXXX — ex-Secretário de Finanças daquele Município, CPF nº XXXXX, XXXXX — ex-Contador Municipal de Ponte Serrada, CPF nº XXXXX, e XXXXX — ex-Presidente da Câmara de Vereadores daquele Município, CPF nº XXXXX, o montante de R\$ 15.725,08 (quinze mil setecentos e vinte e cinco reais e oito centavos), referente a despesas com aquisição de medalhas e troféus em valores excessivos, nos exercícios de 2001 a 2003, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (item 2 do Relatório DMU).

A jurisdição do Tribunal de Contas no caso de dano ao erário não se lança sobre qualquer pessoa. A regra geral estabelece a sua jurisdição àqueles que tenham vínculo com a administração pública, podendo-se empregar, neste caso a expressão aos agentes públicos, que nas palavras de Bandeira de Mello “é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente” (MELLO, 2007, p. 238). Outra regra a traçar a condição de jurisdicionado, independentemente da condição de agente público, é a guarda e utilização de recursos, nesse caso, mesmo o particular, se obriga a prestar contas.

Como exceção à regra geral, a LC nº 202/00 traz em seu art. 18, § 2º, “b”, a responsabilidade solidária do terceiro que, como terceiro ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para a ocorrência do dano apurado.

No acórdão Acórdão nº 0853/05, nos autos do Processo nº TCE-01/02202249, o Tribunal de Contas, valendo-se da dicção do dispositivo referenciado acima responsabilizou os contratantes solidariamente com o ordenador de despesa:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/00, em: 6.1. Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, inciso III, alínea “c”, c/c o art. 21, *caput*, da Lei

Complementar nº 202/00, as contas pertinentes à presente Tomada de Contas Especial, que trata de irregularidades constatadas quando da auditoria realizada na Prefeitura Municipal de XXXXX, com abrangência sobre despesas com serviços referentes aos exercícios de 2000 e 2001, e condenar os RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS, Srs. XXXXX – ex-Prefeito daquele Município, CPF nº XXXXX, XXXXX – sócio-proprietário das empresas XXXXX Assessoria e Consultoria Técnica e Financeira Ltda. e XXXXX Consultoria e Serviços Técnicos Financeiros Ltda., XXXXX, XXXXX – sócio-proprietário da empresa XXXXX Assessoria e Consultoria Técnica e Financeira Ltda., CPF nº XXXXX, XXXXX – sócia-proprietária da empresa XXXXX Consultoria e Serviços Técnicos Financeiros Ltda., CPF nº XXXXX, e XXXXX – sócia-proprietária das empresas XXXXX Assessoria e Consultoria Técnica e Financeira Ltda. e XXXXX Consultoria e Serviços Técnicos Financeiros Ltda., CPF nº XXXXX, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial do Estado, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento dos valores dos débitos aos cofres do Município, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais (arts. 40 e 44 da Lei Complementar nº 202/00), calculados a partir das datas de ocorrência dos fatos geradores dos débitos, ou interponem recurso na forma da lei, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, da Lei Complementar nº 202/00): 6.1.1. R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), referente a despesas com serviços, não prestados, de levantamento dos bens patrimoniais, descrição, catalogação, identificação e lançamento no programa de patrimônio no sistema de *software* – Convite nº 18/00 e Contrato nº 54/00; 6.1.2. R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), relativa a despesas com serviços, não prestados, de consultoria e assessoria, revisões e levantamento das DIEFs – Convite nº 16/00 e Contrato nº 56/00; 6.1.3. R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), referente a despesas com serviços, não prestados, de levantamentos preliminares do movimento econômico do exercício de 2000, ano base 1999, não incluídos em contrato, pagos através da nota de empenho nº 433/00. 6.2. Representar ao Ministério Público, após o trânsito em julgado da decisão, com fulcro no art. 65, § 5º, da Lei Complementar nº 202/00, para conhecimento dos fatos apurados por este Tribunal e tomada de providências que entender pertinentes. 6.3. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Parecer DDR nº 26/05, ao Representante no Processo nº REP-01/02202249 e aos Responsáveis nominados no item 3 desta deliberação.

O particular que furta o patrimônio público não se torna, por este ato, jurisdicionado ao Tribunal de Contas, a apuração da responsabilidade criminal e civil e as respectivas condenações se darão por meio do aparato policial civil e judicial, de modo análogo ao furto cometido contra o patrimônio de um particular.

3.4 OS DIRIGENTES OU LIQUIDANTES DAS EMPRESAS ENCAMPADAS OU SOB INTERVENÇÃO

A inserção dos dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou do Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal, na qualidade de jurisdicionados se dá pela utilização, guarda, administração ou gerenciamento de patrimônio, o que, independentemente da norma expressa no inciso III do art. 6º da LC nº 202/00, já lhe confere a condição de obrigado ao dever de prestar contas, pelo exposto no parágrafo único da Constituição Federal, o qual se inscreve também no inciso I do mesmo art. 6º.

Por força dos indigitados dispositivos o Tribunal de Contas de Santa Catarina tem atuado nas empresas públicas em liquidação, encampadas ou em intervenção, julgando suas contas e, conforme o caso, responsabilizando o gestor pelas irregularidades constatadas, como se deu no caso abaixo colacionado, referente ao Processo nº PCA-03/03089334, que consubstanciou o Acórdão nº 1.677/05:

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar nº 202/00, em: 6.1. Julgar irregulares, com imputação de débito, com fundamento no art. 18, III, alíneas “b” e “c”, c/c o art. 21, *caput*, da Lei Complementar nº 202/00, as contas anuais de 2002 referentes a atos de gestão da Companhia XXXXX, e condenar o Responsável – Sr. XXXXX – ex-Diretor-Presidente da XXXXX em 2002 (liquidante da XXXXX), CPF nº 003.471.839-72, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste acórdão no Diário Oficial do Estado, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento dos débitos aos cofres da XXXXX, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legais, calculados a partir das datas de ocorrência dos fatos geradores dos débitos, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II, do mesmo diploma legal): 6.1.1. R\$ 25.511,71 (vinte e cinco mil quinhentos e onze reais e setenta e um centavos), referente a despesas com locação de veículos durante todo o exercício, caracterizando uso indevido de recursos públicos, ferindo os arts. 153 e 154, § 2º, alínea “a”, da Lei Federal nº 6.404/76 (item 13 do Relatório DCE); 6.1.2. R\$ 1.407,50 (um mil quatrocentos e sete reais e cinquenta centavos), referente a despesas com pagamento de diárias a pessoas estranhas à CODISC (Srs. XXXXX, XXXXX; todos da XXXXX) e ao Sr. XXXXX para participar de reunião com empresários de Porto Alegre, interessados em implantar parque empresarial em terras da XXXXX, embora constituindo objetivo da Companhia, mas estando a empresa em liquidação o ato fere o parágrafo único do art. 211 da Lei Federal nº 6.404/76, bem como os arts. 153 e 154, § 2º, alínea “a”, do mesmo diploma legal (item 14 do Relatório DCE).

3.5 AQUELES QUE DEVEM PRESTAR CONTAS OU CUJOS ATOS ESTEJAM SUJEITOS À SUA FISCALIZAÇÃO POR EXPRESSA DISPOSIÇÃO DE LEI

Como inicialmente abordado, por se estar inserido em um Estado de Direito, há o império da lei. Se um dispositivo legal impõe a determinada pessoa o dever de prestar contas, está-se diante de norma cogente, dotada de alto grau de imperatividade, cujo descumprimento é passível de sancionamento.

Assim, se em razão da incumbência de alguma atividade pública ou da responsabilidade por determinado patrimônio ou serviço público alguém for, por lei, obrigado a prestar contas em relação a sua atuação e ao patrimônio público que lhe foi destinado para fim específico, deverá fazer prova no prazo e na forma adremente ajustados, da boa e regular gestão da coisa pública.

3.6 OS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DE QUAISQUER RECURSOS REPASSADOS PELO ESTADO OU MUNICÍPIO

Mais uma se vez se vê a força do dispositivo constitucional (parágrafo único, do art. 70, CRFB/88) se aplicando e desdobrando-se para formatar os jurisdicionados ao Tribunal de Contas.

Conforme já fora tratado no comentário ao inciso I do art. 6º, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou Município responda, ou em nome destes assuma obrigação de natureza pecuniária, se obriga ao dever de prestar contas.

O disposto no inciso IV do art. 6º da LC nº 202/00, é específico o bastante para espancar qualquer dúvida quanto à obrigação de prestar contas daqueles que se beneficiem com o repasse de recursos públicos por meio de convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere.

Apenas para inovar frente ao já exposto em relação à prestação de contas de recursos antecipados, calha trazer à luz caso em que o recurso, apesar de ter destinação diversa à finalidade do repasse, tem aplicação voltada à satisfação de necessidade e interesse público.

Em casos como o acima aventado, a obrigatoriedade pela restituição tem recaído sobre o ente beneficiado, que por não cumprir, por exemplo, o objeto do convênio, fica impelido a restituir os valores ao repassador, aplicando-se, contudo, multa ao responsável pelo descumprimento dos termos conveniados.

Para bem demonstrar o raciocínio desenhado, escorado na utilização dos recursos públicos em prol da comunidade e não em benefício próprio do responsável, traz-se à colação ementa de acórdão do Tribunal de Contas da União, cujos termos são os seguintes:

Tomada de Contas Especial. Prefeitura Municipal de Aracatu BA. Convênio. MINTER. Omissão na Prestação de Contas. Desvio de finalidade. Recursos aplicados em benefício da municipalidade, sem

indícios de locupletação. Contas irregulares com aplicação de multa. Determinação à Prefeitura para reposição dos recursos recebidos. (Acórdão nº 15/1994 — Segunda Câmara, AC-015-04/94-2).

3.7 OS HERDEIROS DOS ADMINISTRADORES E RESPONSÁVEIS

O fundamento da extensão da responsabilidade originalmente atribuída ao administrador e demais responsáveis aos herdeiros se encontra no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, segundo o qual “nenhuma pena passara da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

Frente ao dispositivo constitucional e ao assento legal em comento, pacífica é a possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina vir a chamar para o processo, na condição de jurisdicionados, os herdeiros dos administradores e demais responsáveis para a reparação do dano, respeitada a força da herança.

A operacionalização do chamamento ao processo, considerando a época em que ocorrera o evento morte do administrador ou responsável é que tem trazido certa dificuldade para se dar o devido curso processual.

A celeuma reside no fato de que nem sempre será possível aos herdeiros valerem-se do contraditório e da ampla defesa, considerando a forma em que se dera a ação desencadeadora do dano.

Cabe ter presente que os atos administrativos se perfectibilizam por meio de forma escrita e devem ser motivados, de modo que as ações administrativas que demandam a realização de gastos públicos decorrentes do firmamento de contratos e ordens de pagamentos, dentre outros que implicam na assunção de gastos em nome do ente público, se fazem de modo documentado, de forma a expressar a vontade e impor o seu cumprimento, quando derivado de autoridade competente.

Em casos assim, os quais devem compor a quase totalidade das situações, é crível conceber que o falecimento do administrador não seja um óbice para se dar andamento ao processo, haja vista a possibilidade de se evidenciar, considerando a inafastável existência dos atos administrativos perpetrados na ação danosa, a responsabilidade ou não do administrador falecido.

Passando para o caso dos demais responsáveis, o gasto realizado, por exemplo, com recursos antecipados por meio de convênios, auxílios e subvenções, esse não tem e não precisa se dar *pari passu* escudado em atos formais e escritos de modo a marcar a identidade de quem os tenham perpetrado. Nesse caso, é mais fácil ter no evento morte um obstáculo ao apontamento de outro responsável além do falecido, bem como a sua defesa por parte dos herdeiros.

O professor e ex-Conselheiro do TCD, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes faz as seguintes considerações em decorrência do falecimento do responsável:

1) não isenta o interesse dos sucessores de promover a defesa de mérito; 2) isenta os sucessores do dever de pagar multa, em face do caráter personalíssimo de que este se reveste; 3) não inibe o dever de recompor o erário quando já comprovada a irregularidade, até o limite da herança; 4) deve ser documentado, com a juntada, à defesa, da respectiva certidão de óbito; 5) não podem os sucessores procrastinar a abertura do inventário para evitar o pagamento; 6) se anterior à citação, poderá implicar em arquivamento do processo, por ausência do pressuposto de desenvolvimento válido e regular. O tema, na forma como hoje se apresenta na jurisprudência, ainda não encontrou seguro equacionamento. Aliás, pouco servem as noções de direito civil e penal, nesse ponto, à esfera do controle, mas é possível assentar que: I – em relação às penalidades, é regra que as mesmas não passam da pessoa do condenado; II – em relação ao dever de reparar o dano, o mesmo estende-se aos herdeiros e sucessores apenas até o limite das forças da herança, se: — o falecimento ocorre após garantida a ampla defesa e o contraditório; — houve apropriação indébita (FERNANDES 2005, p. 558).

Em outras palavras, o professor Jacoby Fernandes sustenta o arquivamento do processo se o direito ao contraditório e à ampla defesa não se deram pelo administrador ou responsável falecido, tendo por premissa que não há no caso, possibilidade de se estabelecer uma relação processual válida, já que malferidos os indigitados princípios do contraditório e da ampla defesa, maculando irremediavelmente o processo.

Além dessa corrente doutrinária, há outra defendida pelo auditor do TCU Augusto Sherman Cavalcanti (2009).

A base da tese defendida por Cavalcanti (2009) está centrada na tridimensionalidade do processo de contas, que ele subdivide nas dimensões política, sancionatória e indenizatória. Em síntese, à primeira atribui a primazia de informar à sociedade quanto à gestão dos recursos públicos, se estão sendo bem ou mal utilizados os recursos financeiros compostos em sua maioria pela arrecadação de tributos. Na segunda dimensão prevalece o caráter punitivo a inferir sobre o gestor faltoso, sanção esta de caráter personalíssimo e, por fim, à terceira, dimensão indenizatória, centra-se a persecução do ressarcimento do dano ao erário.

Considerando as três vertentes inerentes ao julgamento de contas, Cavalcanti (2009) faz incidir exclusivamente na sancionatória a impossibilidade, via de regra, de se dar prosseguimento ao processo ou à sua execução conforme a fase em que o mesmo se encontra.

Nas dimensões política e indenizatória sustenta como devido o curso do processo de julgamento de contas frente ao falecimento do administrador ou responsável. Na dimensão política em razão de o destinatário principal do resultado do julgamento ser a coletividade, que é ciosa da ciência quanto à gestão boa ou má dos recursos que lhe pertencem. Quanto à dimensão indenizatória sustenta que “por força de edito constitucional, a responsabilidade patrimonial de reparar eventual dano causado

ao erário transfere-se do gestor falecido aos sucessores, na medida do patrimônio recebido. Dessa maneira, é de mister que, mesmo após a morte do gestor, o processo prossiga seu curso a fim de que também essa dimensão se concretize.”

Merece destaque o comentário feito por Cavalcanti (2009) acerca da hipótese atinente à má gestão com a ocorrência de dano:

De pronto, esclareça-se que, nessa hipótese, a defesa e o contraditório, em tese, não ficam prejudicados com a morte do gestor e o processo pode prosseguir sem obstáculos, uma vez que os sucessores podem ser chamados a integrar o pólo passivo da relação processual, tendo em vista que a eles se estende a responsabilidade de reparar o dano, na medida do patrimônio recebido. Ressalve-se que, em situações específicas, pode ficar demonstrada a impossibilidade fática de os sucessores se defenderem, inviabilizando o contraditório. Os Tribunais de Contas, nesses casos excepcionais, poderão arquivar o processo, sem julgamento, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido.

Nota-se a escolha pela prudência no trato das questões pertinentes ao julgamento de contas e a morte do administrador ou demais responsáveis. É flagrante a ponderação entre os deveres constitucionalmente postos de bem gerir e de prestar contas que recaem sobre os gestores de recursos públicos, e os princípios do contraditório e da ampla defesa, imprescindíveis para assegurar o desenvolvimento válido do processo.

Diante disso, a solução passa necessariamente pelo minucioso exame do caso específico, afastando-se a criação de regra geral a determinar o arquivamento de todos os julgamentos de contas em que o evento morte do administrador ou demais responsáveis se apresente ao Tribunal de Contas antes da resposta à citação, contrariamente ao defendido por Jacoby Fernandes.

De acordo com manifestação plenária do Decano Salomão Ribas Junior, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a Corte de Contas Catarinense em distintas ocasiões se manifestara ora em um sentido, ora em outro, para sustentar a viabilidade de trazer os herdeiros do administrador falecido, na condição de jurisdicionados, para a relação processual de julgamento de contas, conforme os Processos nºs REC 05/00828768⁸ e REC 05/04196766⁹.

Consoante o raciocínio antes exposto, sobretudo, considerando-se o trato em relação aos administradores públicos, cujas ações que demandem a realização de dispêndio público devem ser implementadas mediante a perfectibilização de atos administrativos, os quais devem se dar motivadamente e de forma escrita, o que viabiliza o acesso aos documentos para instrumentalizar o processo de modo a provar ou afastar a responsabilidade do gestor falecido, tem-se como temerário o firmamento de uma regra geral de arquivamento de processos em razão da morte do responsável antes da sua resposta à citação.

⁸ Acórdão nº 1.081/06, de 19/04/2006.

⁹ Acórdão nº 2.425/06, de 22/11/2006.

Assim, defende-se a prudência que deflui da linha de raciocínio posta por Cavalcanti para o trato da questão em comento tendo por premissas: a defesa do erário, que na medida do possível deve ser ressarcido; a viabilidade como regra, de que os herdeiros dos administradores e responsáveis podem exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa; o judicioso discernimento do Tribunal de Contas para, frente aos casos excepcionais, determinar o arquivamento de processo, sem julgamento, diante da carência de desenvolvimento válido.

3.8 REPRESENTANTES DO ESTADO OU MUNICÍPIO NA ASSEMBLÉIA GERAL E OS MEMBROS DO CONSELHO FISCAL E DE ADMINISTRAÇÃO

O dispositivo atribui de forma direta a condição de jurisdicionados aos representantes do Estado ou do Município que pactuarem com as deliberações que conduzam à prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade a custa das empresas estatais ou sociedades anônimas de cujo capital haja participação dos referidos entes públicos.

É importante observar que essa responsabilidade, considerando a integração do representante a uma Assembléia Geral, irá se materializar em decorrência do ato de proferir um voto, o qual conformará uma deliberação geral e impositiva ao Diretor-Presidente, que não pode e não deve ser responsabilizado de forma isolada, posto que seu ato executivo se deu vinculado ao já deliberado na Assembléia Geral.

Em que pese à semelhança que se possa fazer frente à atuação dos legisladores, ao proferirem seus votos em lei que redunde gasto público concebido como irregular, não se deve adotar tal preceito legal, analogicamente, para a responsabilização de Deputados ou Vereadores, posto que a estes a Constituição Federal¹⁰ assegura a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na respectiva circunscrição.

4 RESPONSABILIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS

Dada a relação que se estabelece entre os jurisdicionados e o Tribunal de Contas, o dever de prestar contas e de a ele submeter os atos para exame de legalidade, como editais de concorrência, licitações, contratos, atos de admissão e os concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, nos moldes e nos prazos firmados, passa-se de forma objetiva ao trato da responsabilidade perante o Tribunal de Contas.

¹⁰ Arts. 29, VIII, e 53 da CF e art. 42 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A responsabilidade pelo envio das contas e atos, de per si, nem sempre recai na figura do responsável pelas contas ou pela subscrição dos atos, o que resulta em relações e responsabilidades diferenciadas. Aquele que se obriga exclusivamente ao envio no prazo estabelecido de contas ou atos, sujeita-se à sanção pelo descumprimento exclusivo deste, e não pelas irregularidades ou ilegalidades apuradas. Nesse caso, é devida a aplicação de multa prevista no art. 70, VII, da LC nº 202/00, e 109, VII, da Resolução nº TC-06/01.

A multa pelo descumprimento de prazo de remessa de documentos em meio físico ou informatizado pode, conforme o lapso temporal a caracterizar o retardo, variar entre R\$ 200,00 (duzentos reais) e R\$ 1.000,00 (mil reais).

Pela prática de ilegalidades nos atos perpetrados na administração, responderão os responsáveis pela edição dos mesmos, ficando, nesta condição sujeitos ao sancionamento pela prática das mesmas, nos termos dos arts. 70 da LC nº 202/00 e 109 da Resolução nº 06/01. Em se tratando de irregularidade praticada em licitações ou contratos administrativos, conforme o caso, por força do disposto no art. 102 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), o Tribunal de Contas representará ao Ministério Público para fins de deflagração de ação penal.

Caso no exame dos atos se verifique a ocorrência de dano ao erário, por meio de tomada de contas especial¹¹, apurar-se-ão os fatos, os responsáveis e o valor do dano, procedendo-se o julgamento das contas impondo-se ao responsável o dever de ressarcir o prejuízo causado ao erário.

No julgamento de contas o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. O julgamento pela regularidade das contas confere quitação plena, com a baixa da responsabilidade.¹²

Julgadas as contas regulares com ressalvas, por evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e formulará recomendação à unidade gestora para que adote medidas necessárias à correção das faltas identificadas e previna a ocorrência de outras semelhantes.¹³

Julgadas as contas irregulares sem débito, ou seja, não se verificando a ocorrência de dano, o Tribunal de Contas aplicará multa ao responsável, pelas infrações cometidas, sanções estas que não transbordam à sua pessoa, dado o caráter personalíssimo da multa pecuniária.¹⁴

Há duas espécies de multa aplicadas pelo Tribunal de Contas, a nominada multa-sanção, “aplicada quando a infração administrativa já ocorreu; está relacionada com a competência do Tribunal de Contas de punir o ‘mau’ gestor. São as hipóteses do art. 70, I e II, da LC nº 202/00.” Outra, a multa-coerção, “está relacionada com o poder de polícia do Tribunal de Contas, ou seja, visa garantir

¹¹ Arts. 34 e 41, § 2º, da Resolução nº TC-06/01.

¹² Arts. 18 e 19, da LC nº 202/00.

¹³ Arts. 18 e 20, da LC nº 202/00.

¹⁴ Arts. 18, III, e 21, parágrafo único, da LC nº 202/00.

a efetividade de sua atuação, principalmente no que concerne à realização de audiências, inspeções, remessa de documentos, etc. São as hipóteses do art. 70, III a VII da LC nº 202/00” (SANTA CATARINA, 2004, p. 335).

Quando apurado dano ao erário, as contas serão julgadas irregulares. Nesse caso, além da responsabilidade civil, a qual impõe o ressarcimento ao erário pelo dano causado, sujeita-se o responsável à aplicação de multa prevista nos arts. 68 e 108 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do seu Regimento, respectivamente, cujo valor tem por parâmetro até cem por cento do dano causado ao erário.¹⁵

Ficam, assim, nítidas duas das dimensões do julgamento de contas, a primeira, indenizatória, cujo objetivo é o ressarcimento do erário, não é sanção e sim obrigação de reparar a lesão patrimonial que deu causa. A segunda, de cunho puramente sancionatório, consubstanciado na multa pecuniária aplicada. O fato a sustentar, tanto o dever de indenizar, quanto a multa, são os mesmos, porém, por possuírem propósitos distintos, não violam o princípio do *nom bis in idem*, como sustentam Atche e Maciel, ao comentarem as sanções e as medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2004, p. 336).

A responsabilidade civil a ser lançada na pessoa de quem deu causa ao dano ao erário é subjetiva, de modo que se faz necessário provar a culpa de quem se tem por responsável. Deve-se comprovar o nexo de causalidade entre a lesão gerada para o erário e a ação ou omissão do responsável. É preciso, portanto, caracterizar a atuação com culpa, concebida esta em sentido amplo, fundada tanto na imprudência, imperícia ou negligência do agente que não pretende o resultado, que caracteriza a culpa *strictu sensu*, quanto na ação ou omissão com a intenção de provocar o dano, que evidencia o dolo do agente.

A decisão do Tribunal de Contas que imputar débito ou aplicar multa, por força do disposto no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, tem eficácia de título executivo, ou seja, autoriza a cobrança judicial sem discussão do mérito, a dívida decorrente da decisão é líquida e certa.

Constatada a ocorrência de dano pela prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado, ou desfalque, desvio de dinheiro bens ou valores públicos, que, como visto, conduzem a Corte de Contas a julgá-las irregulares, o Tribunal de Contas providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público Estadual, para que sejam ajuizadas as ações civis e penais cabíveis.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas prevê, ainda, cumulativamente com as demais sanções, caso o responsável tenha, por dois exercícios consecutivos ou não, suas contas julgadas irregulares, a recomendação à autoridade competente, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual ou municipal, por prazo não superior a cinco anos.¹⁶

¹⁵ Art. 68 da LC nº 202/00 e art. 108, da Resolução nº 06/00.

¹⁶ Art. 72 da LC nº 202/00.

Há ainda, punições reflexas decorrentes do julgamento pela irregularidade das contas. Além daquelas aplicadas diretamente pelo Tribunal de Contas. Quem tiver suas contas julgadas irregulares será inscrito em lista a ser encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral, ficando, assim, sujeito à impugnação de sua candidatura para cargo eletivo, por ação de qualquer candidato, partido político, coligação partidária ou do Ministério Público, no prazo cinco dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato.¹⁷

CONCLUSÃO

A atuação do Tribunal de Contas está presente de forma marcante no âmbito da administração pública, contudo, qualquer pessoa que venha a se responsabilizar pela guarda ou aplicação de recursos públicos fica também jungida à jurisdição da Corte de Contas, obrigando-se, destarte, ao dever de prestar contas.

É necessário ter ciência dessa condição de jurisdicionado e conhecimento acerca da jurisdição dos Tribunais de Contas, para bem precisar a quem se deve prestar contas, como e quando. Ademais, apesar de o Tribunal de Contas da União servir de paradigma para a estruturação e funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros, certas peculiaridades procedimentais lhes são específicas, o que pode repercutir na apresentação das contas de forma tardia ou em molde regulamentar não recomendável.

Aquele que tem suas contas submetidas ao julgamento do Tribunal de Contas, de forma imediata tem posto à prova a qualidade da sua gestão, viés político que deriva do exame das contas e cujo resultado importa à sociedade. Fica Sujeito à aplicação de sanções pela prática de irregularidade ou ilegalidade, obrigando-se ao pagamento de multa, e ainda, se der causa a dano ao erário, obriga-se ao dever de restituí-lo em razão da imputação de débito, o que caracteriza a apuração da responsabilidade civil pelo Tribunal de Contas.

De forma reflexiva e mediata, poderá ser demandado em ação penal e civil pelo Ministério Público, em decorrência de representação formulada pelo Tribunal de Contas; ficar inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e, ainda, ter impugnada a sua candidatura para cargo eletivo.

Por fim, cabe recomendar a todos que se inscrevem ou venham a compor o rol de jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que primeiro, invistam-se das melhores intenções e valores ao gerir recursos públicos, primando pela qualidade quando da sua aplicação, de modo a satisfazer os interesses da sociedade, que afinal banca, por meio do pagamento dos tri-

¹⁷ Art. 11, § 5º da Lei nº 9.504/97 (federal), art. 3º, da LC nº 64/90 (federal) e art. 114 da LC nº 202/00.

butos o funcionamento e o aparelhamento estatal. Segundo, atente para as regras procedimentais atinentes à prestação de contas, observando as formalidades e prazos para a sua apresentação ao Tribunal de Contas, para com segurança e tranquilidade poderem fazer prova da boa e regular gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93**. Estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 21 de mar. 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.406/02**. Institui o Código Civil. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 19 mar. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC-279.227/93-0**. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, 10 de fevereiro de 1994. DOU 23/02/1994.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **Aspectos da competência julgadora dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/MpjTcdf/imagens/sherman/sherman.PDF>>. Acesso em 21 mar. 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte, Fórum, 2003.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2002.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do agente público**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

KAFKA, Franz. **O processo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUR, Odete. **Coletânea de legislação administrativa, Constituição Federal**. 8 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo, Malheiros. 2007.

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

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Lei Complementar nº 202/00**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-06/01**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Comentários à Lei Orgânica e ao Regimento Interno**. TCE/SC: Florianópolis. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº TCE-01/02202249**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 08 de abril de 2002. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº TCE-02/08445145**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Florianópolis, 14 de abril de 2003. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº REC-03/03200626**. Relator: Conselheiro Clóvis Matos Balsini. Florianópolis, 25 de julho de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº PCA-03/03089334**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Florianópolis, 17 de agosto de 2005. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Recurso. **Processo nº TCE-04/01614719**. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Florianópolis, 16 de junho de 2004. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Resolução nº TC-16/94**. Estabelece o sistema de comprovação e de demonstrações contábeis, por meios informatizado e documental. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 20 de mar. 2009.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Procedimento administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CONCESSÕES: TRANSPORTE COLETIVO E SANEAMENTO BÁSICO

Otto Cesar Ferreira Simões

Auxiliar de Atividades Administrativas e de Controle Externo

INTRODUÇÃO

Nos estudos antropológicos, é possível verificar que a forma de organização social dos primeiros grupamentos humanos, comparada com a estrutura atual, era bastante simples. Esses grupos eram nômades, vivendo em cavernas e a forma de alimentação era por meio da caça, pesca, e coleta de frutos, sendo que ao exaurir as reservas naturais de determinado lugar esses grupamentos buscavam outras áreas para extrair os alimentos necessários.

Com o surgimento de técnicas agrícolas esses grupamentos passam de nômades para sedentários fixando-se no campo e estabelecendo as primeiras povoações. Nesta fase começa a surgir entre outras coisas a divisão do trabalho e a moeda. A partir desta nova organização social vão surgindo diversas atividades econômicas que vão sendo incorporadas à sociedade.

O homem passa a utilizar técnicas agrícolas e a criar animais. Com a prosperidade desses grupos, começam os ataques de tribos rivais. Para fazer frente à necessidade de segurança é necessária a formação de exércitos. Este talvez possa ser considerado o primeiro serviço público.

Verifica-se desta forma que as atividades desenvolvidas pelo ser humano estão em constante transformação. Desta forma devido ao dinamismo existente um serviço realizado pela iniciativa privada pode passar a ser de responsabilidade do Estado e vice e versa. O mesmo se aplica em relação aos serviços que surgem que pode ser considerado público, ou ser executado pela iniciativa privada conforme o enquadramento desses serviços nos pressupostos legais.

Assim sendo, este trabalho é uma coletânea de diversos relatórios elaborados pelos Auditores de Controle Externo da Diretoria de Licitações e Contratações, visando demonstrar a linha de pensamento adotada nesta Corte de Contas.

1 CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Para definir o que seja serviço público Di Pietro (1992, p.76) cita os seguintes autores: Masagão, que considera “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins”; para Cretella Júnior seria “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público”; já para Meirelles, seria: “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”. Concluindo sobre o tema Di Pietro (1992, p. 79) deixa evidenciado o conflito existente entre os administrativistas:

a noção de serviço público não permaneceu estática ao longo do tempo; houve uma ampliação de sua abrangência, para incluir atividades de natureza comercial, industrial e social; É o Estado que, por meio de lei, escolhe quais as atividades que, em determinado momento, serão consideradas como Serviço Público [...] isto exclui a possibilidade de distinguir-se, mediante critérios objetivos, o serviço público da atividade privada; esta permanecerá como tal enquanto o Estado não a assumir como própria; o serviço público varia não só no tempo como também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menor abrangência das atividades definidas como serviços públicos; não se pode dizer, dentre os conceitos mais amplos ou mais restritos, que um seja mais correto que o outro; pode-se graduar de forma decrescente os vários conceitos: os que incluem todas as atividades do Estado (legislação, jurisdição e execução); os que só consideram as atividades administrativas, excluindo jurisdição e legislação, sem distinguir o serviço público do poder de polícia, fomento e intervenção; os que preferem restringir mais para distinguir o serviço público das outras três atividades da Administração Pública.

1.1 DEFINIÇÕES

Após discorrer sobre os diversos doutrinadores que definiram das mais diversas formas o que seja concessão, cabe ressaltar a definição do art. 2º, do inciso II, da Lei nº 8.987/95:

Art. 2º. [...] II concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Sobre este artigo cabe efetuar os seguintes destaques:

- a) conforme visto anteriormente, o serviço para ser público deve ser atribuído ao Estado através de lei e satisfazer necessidades coletivas sempre através do regime jurídico público;
- b) esta delegação somente pode ocorrer através de um ente da federação, que seria o poder concedente;
- c) a necessidade de realização de licitação na modalidade de concorrência, seguindo no que couber a atual Lei de Licitação nº 8.666/93, nos termos do art. 18, da Lei nº 8.987/95,
- d) somente pessoa jurídica, ou seja, não existe concessão para pessoa física, que tenha capacidade para executar o serviço;
- e) sua conta e risco cabe ressaltar que este artigo não impossibilita a revisão do valor do contrato através da aplicação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- f) prazo determinado, não existe previsão explícita de prazo na legislação, entende-se que seria o prazo necessário para que a concessionária obtenha o retorno do Investimento efetuado.

2 ASPECTOS OBSERVADOS NA ANÁLISE DE CONCESSÕES PELO TCE/SC

2.1. PREVISÃO DE TIPO DE LICITAÇÃO “TÉCNICA E PREÇO”

De acordo com os itens 2 e 10 do Edital, analisado nesta Corte de Contas:

2. O tipo de licitação será o de TÉCNICA E PREÇO, de conformidade com o contido no inciso III, § 1º, art. 45, da Lei nº 8.666/93. [...]

10. No julgamento da presente LICITAÇÃO, será utilizada a combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica, nos termos do art. 15, V, da Lei Federal nº 8.987/95.

Acerca do tipo de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”, o art. 46, *caput*, e 46, § 3º, da Lei nº 8.666/93 dispõe que:

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

§ 3º. Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

No caso da concessão para ser considerada como técnica e preço deve ficar evidenciada a predominância de no mínimo uma das seguintes características:

- a) serviço intelectual (art. 46, *caput*, da Lei nº 8.666/93);
- b) aquisição de bens ou serviços de informática (art. 45, § 4º, da Lei nº 8.666/93);
- c) prestação de serviços de grande vulto e dependente de tecnologia nitidamente sofisticada (art. 46, § 3º, da Lei nº 8.666/93).

Justen Filho (1995) explica acerca da discricionariedade da Administração na determinação do tipo de licitação:

afirma-se muito restrita a margem de liberdade de escolha do tipo de licitação. [...] 15.1. Em primeiro lugar, a licitação de “preço-base” foi proscrita. Tratava-se de figura onde os critérios técnicos acabavam funcionando como forma de dirigismo da licitação, visando a beneficiar fornecedores predeterminados.

15.2. Depois, as licitações de “técnica” foram transformadas em exceção. A regra é a licitação de menor preço. Somente se admite licitação de “técnica” em hipóteses exaustivamente indicadas nos arts. 45, § 4º, e 46, *caput* e § 3º. Os casos autorizados são (a) serviços de natureza predominantemente intelectual; (b) bens e serviços de informática; e (c) contratos de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, que comportem soluções alternativas e variações de execução.

16. Ainda nas hipóteses expressamente previstas em lei, não caberá licitação de vantagem “técnica” quando a satisfação da necessidade pública não depender de soluções técnicas complexas.

Mesmo, porém, em casos de complexidade técnica, não ficará automaticamente autorizada licitação de “técnica”, a não ser quando o incremento da qualidade técnica representar uma efetiva vantagem para a Administração Pública. Se a necessidade pública for satisfeita igualmente por propostas que atendam a requisitos técnicos mínimos (mais complexos ou menos complexos), deverá adotar-se licitação do tipo menor preço.

Essa interpretação é confirmada pela minuciosa redação do art. 46, § 3º. Esse dispositivo, que é o mais longo de toda a Lei nº 8.666, referiu-se aos casos onde a variação da técnica produzisse repercussões significativas sobre qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, “concretamente mensuráveis”. Anote-se que as condições previstas no dispositivo deverão estar cumulativamente presentes.

Esta Corte de Contas, quando do julgamento do Processo nº ECO-08/00085183 (concessão de serviço público de transporte coletivo de passageiros), proferiu a Decisão nº 551/08:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/00, decide:

6.1. Arguir as ilegalidades abaixo descritas, constatada, no Edital de Concorrência nº 01/08, de 30/01/2008, da Prefeitura Municipal de Brusque, cujo objeto é a escolha de uma única empresa ou consórcio para a execução dos serviços públicos essenciais de transporte coletivo de passageiros do Município de Brusque, abrangendo a zona urbana e rural do Município, de conformidade com o que estabelece a Lei (municipal) nº 3.070, de 20/12/2007, em regime de concessão, com valor máximo previsto de R\$ 10.625.000,00, e apontadas no Relatório de Instrução DLC/Insp. 2/Div. 4 nº 022/08 e no Parecer MPJTC nº 0653/08:

6.1.1. escolha do tipo de licitação não adequada para o objeto a ser licitado, contrariando o *caput* do art. 46 da Lei nº 8.666/93 (item 2.1 do Relatório DLC); [...]

Consequentemente, se o tipo de licitação adotado não é o adequado, também o critério de julgamento constante do Edital não está correto.

2.2 PREVISÃO DE POSSIBILIDADE DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ATRAVÉS DA ARBITRAGEM

Quando da análise de um Edital, verificou-se que constava no item 187 a seguinte disposição:

187. As controvérsias que vierem a surgir entre CONCEDENTE e a CONCESSIONÁRIA, durante a vigência da CONCESSÃO, a qualquer tempo, e que não possam ser solucionadas mediante acordo, poderão ser submetidas à arbitragem, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.307/96.

A questão da arbitragem nos contratos administrativos é tema polêmico. Cabe ressaltar que existe previsão legal do instituto no art. 23-A da Lei nº 8.987/95:

Art. 23-A. O contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005).

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 391/08, Plenário, discorre acerca da questão, entendendo, em síntese, que “somente em contratos em que a Administração se iguala ao particular, como naqueles regidos por normas de direito privado [...] seria defensável a utilização da arbitragem diante da natureza disponível do negócio jurídico”:

17. No que tange à possibilidade da adoção do processo de solução de divergências previsto na Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões) e no contrato de concessão, cabem algumas considerações.

18. Primeiramente, ressalta-se que a Lei das Concessões ao se referir ao ‘modo amigável de solução de divergências’ como cláusula essencial do contrato de concessão não definiu com precisão de que forma seria instruído tal procedimento, ou seja, não há previsão expressa na lei da possibilidade da utilização da arbitragem. Apesar disso, o contrato de concessão prevê expressamente essa possibilidade em suas cláusulas 190 a 196 (fls. 45 a 46 do vol. 5 do TC-005.006/1998-8). Vale destacar que somente em 23 de setembro de 1996 foi publicada a Lei nº 9.307 dispondo sobre o instituto da arbitragem.

19. Da Lei nº 9.307/96, destaca-se o seu art. 1º: ‘As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis’, bem como o seu art. 18: ‘O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou homologação pelo poder judiciário’. Além disso, a Lei nº 10.358/01, que modificou o Código de Processo Civil, alterou o seu art. 584, inciso III, tornando a sentença arbitral um título executivo judicial.

20. Antes de nossas considerações, lembramos o entendimento de Marçal Justen Filho sobre o modo amigável de solução das divergências contratuais: [...] o contrato poderá determinar solução amigável de conflitos e desavenças. A regra remete à matéria da arbitragem. Seria até ideal que os conflitos entre as partes fossem objeto de composição segundo a via da arbitragem. É necessário ressaltar a natureza indisponível do interesse público, assim como a auto-executoriedade dos atos administrativos. Isso provoca dificuldades na adoção da arbitragem’.

21. Acrescente-se os ensinamentos da doutrina de Maria Sílvia di Pietro. Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público — também chamado de princípio da finalidade pública — está o da indisponibilidade do interesse público que segundo Celso Antônio Bandeira de Mello [...] ‘significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade — internos ao setor público — não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los — o que é também um dever [...]’. Mais além, diz que ‘as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização’. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental.

22. Cabe-nos ressaltar que o contrato de concessão nada mais é do que um contrato administrativo, celebrado com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público. Nesse tipo de contrato, não existe equivalência das partes contratantes como ocorre nos contratos de direito privado, e sim o caráter da verticalidade, ou seja da supremacia do interesse público.

23. Portanto, ao interpretar a Lei da Arbitragem observa-se o seu caráter facultativo. Melhor explicando, em seu art. 1º está expresso no verbo ‘poderão’ o caráter de opção das partes contratantes em valerem-se do instituto da arbitragem para a solução de divergências contratuais. Ademais, existe o agravante do caráter terminativo das decisões arbitrais, das quais é afastada a tutela do Poder Judiciário.

24. Nesse contexto, parece-nos descabida a possibilidade de interpretar a cláusula da Lei de Concessões como uma possibilidade de utilização do instituto da arbitragem. Com efeito, não cabe ao administrador público a discricionariedade de optar ou não pela arbitragem, dispondo sobre o patrimônio público ou o interesse público, bem como afastar a tutela jurisdicional, em se tratando de um contrato administrativo de direito público. Somente em contratos em que a Administração se iguala ao particular, como naqueles regidos por normas de direito privado — como contratos de seguro, de financiamento, de locação (em que o poder público seja locatário), conforme o disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da — seria defensável a utilização da arbitragem diante da natureza disponível do negócio jurídico.

25. Além disso, diante da impossibilidade de o administrador público ter discricionariedade para dispor do interesse público, somente seria cabível, mesmo assim de forma relativa, a utilização da arbitragem em situações envolvendo direitos indisponíveis, caso houvesse autorização legislativa expressa nesse sentido. Somente aos agentes políticos, estes sim formadores da vontade superior do Estado — legitimados na maioria dos casos pelo voto popular — cabe definir quais seriam as situações, em sede de contrato administrativo, a se admitir a utilização da arbitragem abdicando-se da supremacia do interesse público em troca da celeridade processual nas lides entre o poder concedente e os contratados. [...]

27. Desde a Decisão nº 188/95 — TCU/Plenário, que tratou do pedido de reexame da Decisão nº 763/94 — TCU/Plenário, adotada quando da apreciação do relatório de acompanhamento dos procedimentos relativos aos estudos da viabilidade técnica e licitação da concessão de exploração da Ponte Rio-Niterói, portanto, anteriormente à Lei de Concessões e à Lei da Arbitragem, o Tribunal vem discutindo a questão da pertinência do uso do instituto da arbitragem nos contratos de concessão de serviços públicos. [...]

30. Dessa forma, o Tribunal Pleno, diante das razões expostas no julgamento do recurso, decidiu, no que tange à questão da utilização da arbitragem como forma de solução de lides no contrato relativo à concessão da Ponte Rio-Niterói:

3. Determinar ao Departamento Nacional de Estrada e Rodagem (DNER), que no tocante:

I – ao contrato relativo à Ponte Presidente Costa e Silva: [...]

b) não incluir, na parte da arbitragem, cláusulas que não observem estritamente o princípio da legalidade e a indisponibilidade do interesse público; [...]

Impende assinalar que, atualmente, a discussão sobre a possibilidade de adoção de juízo arbitral nos contratos de concessão de serviços públicos assume novos contornos, tendo em vista a inclusão do art. 23-A ao texto da Lei nº 8.987/95, promovida pela Lei nº 11.196, de 2005. Eis o que ele dispõe: ‘O contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.’

Ao comentar o referido dispositivo, o ilustre doutrinador pontifica que: ‘O importante é ter-se patentado um reconhecimento inequívoco da Lei, este sim, bem definido, de que há sempre um campo de interesse patrimoniais disponíveis dentro do qual a arbitragem não é apenas aceitável, porém, mais que isso, é recomendável como alternativa ao litígio judicial. E neste ponto reside a inovação oportuna e modernizadora introduzida pelo legislador brasileiro’ [...]

Por outro lado, para aqueles que vêm nesse novo dispositivo a autorização específica de que carecia a Administração para adotar o juízo arbitral nos contratos de concessão, acreditando que com o acréscimo do art. 23-A ao texto da Lei nº 8.987/95 a arbitragem pode ser utilizada em todos os casos, é preciso não perder de vista o comando do art. 1º da Lei nº 9.307/96, segundo o qual, frisa-se, a aplicação do instituto se destina a ‘dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis’.

A partir da citada alteração legislativa, tenho para mim que a discussão sobre a matéria se transfere da possibilidade ou não de utilização da arbitragem para a delimitação da extensão e do alcance da aplicação desse instituto (e outros mecanismos privados de solução de divergência) nos serviços públicos concedidos. [...]

Acredito que uma vez constatada a existência de direitos patrimoniais disponíveis deve-se conferir eficácia ao citado art. 23-A da Lei nº 8.987/95, de modo a admitir a previsão contratual da arbitragem.

Tal como ressaltado no referido Acórdão, a partir da alteração legislativa na Lei de Concessões (art. 23-A), entende-se que a arbitragem pode ser utilizada, mas há necessidade da delimitação da extensão e do alcance do instituto para dirimir tão-somente questões referentes a direitos patrimoniais disponíveis, uma vez que o direito público é indisponível.

Sobre o princípio da indisponibilidade do interesse público Meirelles (2007, p. 103) explica que:

Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia.

Levando em consideração o referido princípio, é difícil imaginar, devido à ausência de norma, o que seria um direito público disponível a ser dirimido via arbitragem, pois a concessão versa sobre interesse público indisponível e a arbitragem pode ser aplicada apenas em se tratando de direitos patrimoniais disponíveis.

2.3 PREVISÃO DE UTILIZAÇÃO DO VALOR DO COEFICIENTE “K”

Na análise efetuada da licitação, verificou-se que o item 48, alínea “a”, previa:

48. A PROPOSTA COMERCIAL será apresentada em meio digital – CD (disco compacto) e 1 (uma) via e conterà:

a) O valor do coeficiente K, previsto no Anexo IV;

O Anexo IV do Edital, por sua vez, traz as seguintes informações para elaboração da proposta comercial:

A PROPOSTA COMERCIAL será composta de duas partes, a saber:

a) Carta de Apresentação da proposta (MODELO A) indicando o Valor do Coeficiente de Tarifas K, cujo valor máximo será igual a 1,0000 (um inteiro e zero décimos milésimos), a ser aplicado sobre os valores das tarifas de água e esgoto constantes da Tabela 1 do Anexo II, a validade da proposta e os fatores de ponderação para cálculo do REAJUSTE (MODELO A). Os fatores de ponderação acima definidos deverão ser calculados em conformidade com a PROPOSTA COMERCIAL, especialmente quanto ao Plano de Negócios de cada LICITANTE;

b) Plano de Negócios da LICITANTE (MODELO B), apresentado conforme detalhamento a seguir, para fins de verificação da adequação entre a PROPOSTA TÉCNICA e a PROPOSTA COMERCIAL, bem como permitir a verificação da viabilidade do projeto proposto pela LICITANTE.

Analisando a utilização do fator ‘K’, verifica-se que este não possibilita ao licitante cotar o preço unitário dos serviços e ou obras a serem executados, uma vez que este deverá cotar um valor a ser aplicado no preço global estimado para a licitação. Desta forma é anulada qualquer vantagem competitiva que a empresa tenha. A este respeito cabe citar a definição de vantagem competitiva e de liderança de custo constante na Enciclopédia know.net (2009):

Vantagem Competitiva é um conceito desenvolvido por Michael E. Porter no seu *best-seller* Competitive Advantage e que procura mostrar a forma como a estratégia escolhida e seguida pela organização pode determinar e sustentar o seu sucesso competitivo.

A vantagem competitiva surge fundamentalmente do valor que uma determinada empresa consegue criar para os seus clientes e que ultrapassa os custos de produção. O termo valor aqui aplicado repre-

sesta aquilo que os clientes estão dispostos a pagar pelo produto ou serviço; um valor superior resulta da oferta de um produto ou serviço com características percebidas idênticas aos da concorrência, mas por um preço mais baixo ou, alternativamente, da oferta de um produto ou serviço com benefícios superiores aos da concorrência que mais do que compensam um preço mais elevado.

Segundo Porter, existem dois tipos básicos de vantagem competitiva: a liderança no custo e a diferenciação, as quais, juntamente com o âmbito competitivo, definem os diferentes tipos de estratégias genéricas [...]

Liderança no Custo

A liderança no custo corresponde a uma das estratégias genéricas descritas por Michael E. Porter. Neste tipo de estratégia, a empresa procura tornar-se no produtor com mais baixos custos no seu sector de actividade. Seguindo esta estratégia, a empresa apresenta um âmbito de actuação amplo e procura atingir diversos segmentos de mercado, sendo a própria amplitude da empresa um importante factor de vantagem ao nível dos custos (conseguido através, por exemplo, de economias de escala e de economias de gama).

As fontes de vantagem de custos variam fortemente com o sector de actividade e com a sua própria estrutura, podendo incluir o aproveitamento de economias de escala e de economias de gama, utilização de tecnologias patenteadas, acesso preferencial a matérias-primas e outros factores de produção, etc. Em geral, um produtor que opta por uma estratégia de baixo custo produz um produto estandardizado, focando-se no essencial do produto e colocando a ênfase na obtenção de vantagens de custo absoluto e de escala

Outra repercussão seria nas alterações quantitativas e quando da verificação do equilíbrio económico-financeiro do contrato, conforme pode ser visualizado em Campiteli (2006) :

Segundo o professor Antônio Moreira Campolina, na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), anteriormente à Lei nº 8.666/93, costumava-se utilizar o fator K, de 0 a 1, como critério de classificação das propostas, onde o fator K representava uma parcela a ser multiplicada pelo preço-base (global ou unitários) divulgado pelo órgão contratante. Vencia a licitação quem ofertasse o menor fator K. Os preços-unitários adotados no contrato eram os do órgão contratante multiplicados pelo fator K do vencedor. Porém, quando havia necessidade de promover alterações quantitativas na planilha, ocorria incompatibilidade entre os preços da contratada e do contratante, forçando negociação dos preços, alterando as condições iniciais da contratação. Muitas dessas alterações ocorriam porque os concorrentes se baseavam somente nas planilhas da contratante sem confrontar.

A este respeito o Tribunal de Contas através da Decisão nº 2.205/08, referente ao Processo nº ELC-08/00364570 decidiu:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/00, decide:

6.1. Arguir as ilegalidades abaixo descritas, constatadas no Edital de Concorrência nº 001/08, de 30/05/2008, da xxxxxxxxxx, cujo objeto é a seleção de empresa para execução de obras civis para assentamento de Rede Coletora de Esgotos, Ligações Prediais, Estações de Recalque, Emissários de Recalque e Estação de Tratamento de Esgotos do Sistema de Esgotamento Sanitário do xxxxxxxxxxxx, com valor máximo previsto de R\$ 13.988.998,00, e apontadas nos Relatórios DLC/Insp. 1/Div. 3 nº 165/08 e DLC/Insp. 2/Div. 4 nº 294/08 e no Parecer MPjTC nº 3.786/08:[...]

6.1.5. Utilização de multiplicador único (“fator K”) a ser aplicado sobre os preços do orçamento básico para a apresentação dos preços ofertados pelas licitantes, em detrimento do critério de aceitabilidade dos preços unitário e global previsto no art. 40, X, da Lei (federal) nº 8.666/93, além de não atender ao princípio da economicidade, contrariando o art. 3º da mesma Lei (item 2.3.2 do Relatório nº 165/08);

2.4 CONTROLE PATRIMONIAL DOS BENS INTEGRANTES DA CONCESSÃO

Na Cláusula 10 da Minuta do Contrato, analisado nesta Corte de Contas, estava previsto:

CLÁUSULA 10 – BENS INTEGRANTES DA CONCESSÃO

10.1. A CONCESSÃO será integrada pelos bens que lhe estão afetos, considerados como todas as instalações, equipamentos, máquinas, aparelhos, edificações, acessórios, enfim todos os bens necessários e vinculados à adequada execução do SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO, que constam do Anexo VII, incluindo os bens que venham a ser adquiridos ou construídos pela CONCESSIONÁRIA, ao longo do período de CONCESSÃO, que sejam vinculados à execução adequada do SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO.

10.2. Os bens afetos à CONCESSÃO não poderão ser alienados, exceto no caso de substituição, ou onerados pela CONCESSIONÁRIA, por qualquer forma, sob pena de caducidade.

10. 4. Para os efeitos do disposto nos itens anteriores, os bens deverão estar devidamente registrados na contabilidade da CONCESSIONÁRIA, de modo a permitir a sua fácil identificação pelo CONCEDENTE.

10.5. Na data de assunção do SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO, as PARTES deverão assinar o Termo de Recebimento dos Bens, que relacionará todos os bens afetos à CONCESSÃO, que serão entregues pelo CONCEDENTE à CONCESSIONÁRIA.

10.6. O CONCEDENTE obriga-se a entregar os bens afetos à CONCESSÃO inteiramente livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou encargos.

Os bens afetados à prestação do serviço estão submetidos a regime jurídico de direito público. Segundo Di Pietro (2005, p. 108-109).

Como empresa concessionária do serviço público, ela dispõe de bens que estão vinculados à prestação do serviço, sob pena de paralisação que infringe o princípio da continuidade. Esses bens estão submetidos a regime jurídico de direito público, da mesma forma que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, referidos no art. 99 do Código Civil.

Como bens públicos que são, faz-se necessária a fiscalização dos referidos bens, conforme dispõem os arts. 23, inciso VII, e 31, inciso II, da Lei nº 8.987/95, e para isto torna-se necessário entre outras medidas a existência de um laudo de avaliação das condições em que os bens estão sendo entregues e a necessidade de autorização do poder concedente para a alienação dos bens.

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...]

VII — à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

Art. 31. Incumbe à concessionária: [...]

II — manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

2.5 PREVISÃO DE FÓRMULA FIXA PARA O REAJUSTE DAS TARIFAS

Prevê a Cláusula 15 da Minuta do Contrato:

CLÁUSULA 15 — SISTEMA Tarifário

15.1. As TARIFAS que irão remunerar a CONCESSIONÁRIA e a política tarifária aplicável à CONCESSÃO são aquelas indicadas no Anexo II deste CONTRATO, observada a PROPOSTA COMERCIAL da LICITANTE VENCEDORA, que entram em vigor na data de assunção do SISTEMA pela CONCESSIONÁRIA.

15.2. As TARIFAS serão preservadas pelas regras de REAJUSTE e REVISÃO previstas na Lei Federal nº 8.987/95 e nas Leis Municipais aplicáveis, bem como pelas regras previstas neste CONTRATO, com a finalidade de assegurar às PARTES, durante todo o prazo da CONCESSÃO, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

Na Cláusula 19 da Minuta do Contrato, há a seguinte previsão:

19.1. Os valores das TARIFAS serão reajustados, a cada 12 (doze) meses, com base na fórmula estabelecida no item 19.2 abaixo.

19.2. Considerar-se-á como data-base para efeito de cálculo do primeiro REAJUSTE a data de apresentação das propostas. O REAJUSTE das TARIFAS será efetivado no mês de junho de cada ano da

CONCESSÃO, de acordo com a fórmula abaixo:

$$IR = [P_1 (IMO_i / IMO_o) + P_2 (IEE_i / IEE_o) + P_3 (ITQ_i / ITQ_o) + P_4 (ICCI / ICC_o) + P_5 (IPCA_i / IPCA_o)]$$

Onde:

IR é o índice de reajuste e P1, P2, P3, P4 e P5 são fatores de ponderação a serem aplicados sobre os índices definidos abaixo. O somatório dos mesmos deve ser igual a 1 e os seus valores são aqueles propostos pela LICITANTE VENCEDORA em sua PROPOSTA COMERCIAL.

IMO_i é o índice de mão-de-obra (coluna 29) publicado pela Fundação Getúlio Vargas — FGV, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração tarifária;

IMO_o é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior à data-base definida neste instrumento;

IEE_i é o valor da tarifa de energia elétrica referente ao Grupo A — Convencional, Sub-grupo A4 (2,3 kV a 25 kV), valor de consumo em MWh, praticada pela concessionária local, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração tarifária;

IEE_o é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior à data-base definida neste instrumento;

ITQ_i é o índice da coluna 53 (Total da Indústria de Transformação Química) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração tarifária;

ITQ_o é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior à data-base definida neste instrumento;

ICCI é o índice da coluna 1A (Índice Nacional da Construção Civil) da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração tarifária;

ICC_o é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior à data-base definida neste instrumento;

IPCA_i é o índice de preços ao consumidor amplo publicado pelo IBGE, correspondente ao segundo mês anterior ao da alteração tarifária;

IPCA_o é o mesmo índice acima, correspondente ao segundo mês anterior à data-base definida neste instrumento;

No art. 40, XI, da lei de licitação, está previsto que o critério de reajuste deve retratar a variação efetiva do custo de produção:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

A fórmula do reajuste das tarifas, como visto, é fixa, assim, durante todo o período de concessão, a despesa com mão de obra será de 20%. Este percentual não retrata de forma efetiva os custos da execução do contrato, pois a proporção das despesas varia anualmente conforme o predomínio, no exercício financeiro, das variáveis da fórmula de reajuste, no caso: mão de obra para Investimentos, energia elétrica, produto químicos, Investimentos e mão de obra custeio.

Desta forma faz-se necessária a readequação dessa fórmula para que seja compatibilizada com o fluxo de caixa da concessão, avaliando a proporção de gastos de cada uma das variáveis determinadas pela Unidade, através da utilização de uma fórmula de reajuste paramétrica, que considera a proporção de cada custo anualmente.

2.6 FLUXO DE CAIXA INCOMPLETO

A Administração licitante estabeleceu que o valor estimado do contrato, seria de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões). Já o item 1, do Anexo IV do Edital estabelece as seguintes tarifas que serviram de base para a estimativa do valor da concessão:

CONSUMO		
Comercial — Normal	De 01 a 10 m ³	R\$ 2,7890/m ³
	De 11 a 99.999 m ³	R\$ 4,4931/m ³
Industrial — Normal	De 01 a 10 m ³	R\$ 2,7890/m ³
	De 11 a 99.999 m ³	R\$ 4,4931/m ³
Residencial — Normal	De 01 a 10 m ³	R\$ 1,9100/m ³
	De 11 a 25 m ³	R\$ 3,3618/m ³
	De 26 a 99.999 m ³	R\$ 4,6736/m ³
Residencial — Social	De 01 a 10 m ³	R\$ 0,3570/m ³
	De 11 a 25 m ³	R\$ 0,9812/m ³
	De 26 a 99.999 m ³	R\$ 4,6736/m ³

Sucedo que não foi apresentada qualquer fundamentação condizente com a natureza dos preços relativos à concessão. É dizer, os valores propostos para as diferentes classes consumidoras (industrial e residencial) deveriam ser fixados com base em estudos preliminares que considerem o prazo da concessão, as metas de expansão e modernização que se pretende atingir, o custo efetivo dos serviços concedidos, as fontes alternativas de receitas, a projeção de aumento da população e dos quantitativos

de resíduos por ela gerados no prazo da concessão, enfim, vários fatores econômicos, sociais e financeiros que devem estar devidamente previstos e equacionados em fluxo de caixa consistente e apto à análise dos licitantes, da população e dos órgãos de fiscalização, inclusive desta Corte de Contas.

Com efeito, não há qualquer indicativo que justifique a fixação dos valores constantes do quadro acima, devido à ausência dos critérios que nortearam a fixação dos preços.

Ora, ao outorgar concessão, o Poder Público transfere ao particular a prestação do serviço público, para que este o explore por sua conta e risco, ou seja, para que a concessionária explore economicamente tais serviços, sujeitando-se às áleas típicas da seara empresarial, mas ao mesmo tempo protegida de eventual quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, equilíbrio este cujas balizas são determinadas previamente à própria licitação, através da previsão e quantificação de todas as variáveis envolvidas na fixação da tarifa máxima admitida no Edital, vale repisar, todas as receitas — inclusive as alternativas — e despesas efetivas e previsíveis no lapso temporal da concessão, prazo este que pode ser restringido ou expandido considerando-se o valor da tarifa que se pretende estipular.

Logo, mostra-se deficiente e inadequado o critério utilizado pela Municipalidade licitante para efeito de fixação dos valores, vez que não fundado em estudo econômico-financeiros, circunstanciado, que demonstre ampla e minuciosamente todos os custos e ganhos previstos no decorrer do prazo da concessão.

Diante do exposto, deve constar dos autos justificativas que demonstrem os motivos da fixação dos valores constantes no quadro sobredito, bem assim documentos que comprovem a realização de estudo de fluxo de caixa circunstanciado que dê suporte à fixação dos valores máximos das tarifas a serem cobradas dos usuários dos serviços que se pretende conceder através da licitação regida pelo Edital.

2.7 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LEI NACIONAL Nº 11.445/07

A Lei nº 11.445/07, “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico”, abrangendo os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerados parte integrante dos serviços de saneamento básico, conforme o art. 3º da Lei em foco descrito a seguir:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I — saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: [...]

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

Nota-se, assim, que os serviços que se pretende conceder mediante a licitação regrada pelo Edital são, indubitavelmente, atividades sujeitas aos ditames da legislação vigente.

Neste sentido, é de se observar que a Lei nº 11.445/07 elenca em seu art. 11 várias condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, aí incluídas as atividades relativas a abastecimento de água e esgotamento sanitário:

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I — a existência de plano de saneamento básico;

II — a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III — a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV — a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º. Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º. Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do *caput* deste artigo deverão prever:

I — a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II — a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III — as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV — as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V — mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI — as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º. Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º. Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Como se vê, foi estabelecido como pressuposto de validade dos contratos de concessão de serviços de saneamento básico — como o que decorrerá da licitação regida pelo Edital ora examinada — a observância de alguns pré-requisitos, dentre os quais se destaca a prévia existência de um plano de saneamento básico, ao qual o projeto básico da concessão deve obediência, bem como a pré-existência de normas de regulação as quais, nos casos de concessão, além de prever a entidade de regulação e fiscalização, devem, entre outras providências, autorizar a contratação dos serviços, indicar prazo para tal contratação, indicar as prioridades de ação que devem ser compatíveis com as metas estabelecidas.

2.8 PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO

No item 158 do edital, foi localizada a previsão de prorrogação do contrato de Parceria Público Privada (PPP), conforme segue:

158. A vigência do CONTRATO terá início a partir da data de sua assinatura e terá o prazo de 17 (dezesete) anos, prorrogável nos prazos e nas condições previstos no referido instrumento contratual, obedecendo à legislação aplicável.

Os critérios de como se dará esta prorrogação estão na cláusula 8, da minuta do contrato que prevê:

CLÁUSULA OITAVA — PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

8.1. A critério exclusivo da XXXXXXXX, para assegurar a continuidade e qualidade dos SERVIÇOS e com base nos relatórios técnicos sobre a regularidade e qualidade dos SERVIÇOS prestados pela SPE e submetidos à XXXXXXXX, o prazo do CONTRATO poderá ser prorrogado, mediante requerimento da SPE, que deverá estar acompanhado de novo plano de investimento apresentado pela SPE para o novo período contratual.

8.2. O requerimento de prorrogação deverá ser apresentado à XXXXXXXX, até 24 (vinte e quatro) meses antes do término do prazo do CONTRATO, acompanhado dos comprovantes atualizados de regularidade e adimplemento das obrigações fiscais, previdenciárias, bem como de quaisquer outros encargos previstos na legislação de regência.

Da leitura da possibilidade de prorrogação e dos critérios acima cabe as seguintes considerações: Existe na Lei nº 8.987/95, a previsão legal para a prorrogação dessa espécie de contrato. Porém esta permissão deve ser interpretada de forma restritiva uma vez que não se trata da estipulação de uma nova Concessão. Ainda mais que será apresentado pela Sociedade de Propósito específico (SPE) um “novo plano de investimento [...] para o novo período contratual” a ser aprovado “a critério exclusivo da XXXXXXXXXX”.

Entende-se então que a prorrogação deve ser aplicada somente nos casos descritos no art. 65, II, 'd', da Lei nº 8.666/93, a fim de possibilitar a finalização dos investimentos inicialmente previstos.

Cabe destacar que apesar da empresa ter prestado o serviço com regularidade e qualidade este não são quesitos que possibilitem ignorar o princípio da isonomia e da competitividade excluindo quaisquer outros interessados devido ao fato de não terem prestado o serviço anteriormente. Ainda, mais, que a legislação vigente não elenca os critérios para esta prorrogação a “regularidade e qualidade dos serviços prestados pela SPE”.

Admitir este tipo de disposição fere em primeiro lugar o princípio da impessoalidade, uma vez que a prorrogação somente se dará “a critério exclusivo da Companhia Águas de Joinville”. Com relação ao “novo plano de investimento [...] para o novo período contratual”, além não caber a SPE elaborar um plano de investimento e sim ao poder Concedente uma vez que existe antagonismo entre os interesses: público e privado.

2.9 JULGAMENTO OBJETIVO

O art. 55, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, determina que haja critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

Desta forma o edital deve contemplar os critérios de julgamento a serem aplicados na avaliação das propostas técnicas. Esta, por sua vez, se presta para verificar se a licitante domina tecnicamente o assunto e conhece as características técnicas e operacionais do projeto e problemas a serem enfrentados. A este respeito cabe descrever os critérios constantes do Anexo 02, do edital de concorrência, analisado, que são os seguintes:

2.2 Notas Parciais

2.2.1 Metodologia de Trabalho, Recursos Tecnológicos e Recursos Materiais

a) Inaceitável – Nota Parcial = 0 (zero):

Nesta qualificação serão enquadrados os itens de Avaliação para os quais o Proponente: não apresentou as informações e proposições mínimas requeridas;

apresentou as informações e proposições com falhas, erros ou omissões que apontem para o conhecimento insuficiente dos assuntos; ou apresentou os conhecimentos necessários, mas em desacordo com as condições estabelecidas neste ANEXO.

b) Inadequado – Nota Parcial = 20 (vinte):

Serão enquadrados nesta qualificação os Itens de Avaliação para os quais o Proponente apresentou as informações e proposições mínimas requeridas, em conformidade com as condições estabelecidas neste ANEXO, mas contendo erros ou omissões que, embora não caracterizem conhecimento insuficiente dos assuntos, sugerem que as proposições do Proponente não satisfazem,

adequadamente, às expectativas mínimas da quanto à qualidade dos serviços que o Proponente se propõe a prestar;

c) Regular — Nota Parcial = 40 (quarenta):

Serão enquadrados nesta qualificação os Itens de Avaliação para os quais o Proponente a-presentou as informações e proposições mínimas requeridas, atendendo corretamente as condições estabelecidas neste ANEXO, mas não apresentou proposições ou organização no sentido de propiciar um aperfeiçoamento perceptível dos métodos de trabalho que apontem para melhorias, em relação às condições mínimas exigidas no edital, na execução dos serviços objeto da licitação; em resumo, serão qualificados como regulares os Itens de Avaliação da proposta que apenas atendam integralmente às condições mínimas exigidas.

Bom — Nota Parcial = 60 (sessenta):

Serão enquadrados nesta qualificação os Itens de Avaliação para os quais o Proponente apresentou as informações e proposições mínimas requeridas, em conformidade com as condições estabelecidas neste ANEXO, mostrando, no entanto, um conhecimento mais aprofundado das tarefas que está se propondo a realizar, mostrando evidência de que oferece condições de atuar com desempenho melhor do que o mínimo exigido pelo edital, podendo colaborar significativamente para melhorias na qualidade dos serviços a serem executados.

Muito Bom — Nota Parcial = 80 (oitenta):

Serão enquadrados nesta qualificação os Itens de Avaliação para os quais o Proponente apresentou as informações e proposições além e acima das mínimas requeridas pela, e em conformidade com as condições estabelecidas neste ANEXO, mostrando um conhecimento profundo e abrangente de todos os assuntos relacionados com a execução dos serviços, com proposições de modificações de metodologia de atuação, de apresentação de resultados e de formas de organização que indiquem claramente a uma substancial melhora de qualidade nos serviços a serem executados, em relação às expectativas iniciais do.

Excelente — Nota Parcial = 100 (cem):

Serão enquadrados nesta qualificação os Itens de Avaliação para os quais o Proponente apresentou as informações e proposições além e acima das mínimas requeridas, e em conformidade com as condições estabelecidas neste ANEXO, evidenciando, no entanto, além de conhecimento profundo e abrangente de todos os assuntos relacionados com os serviços a serem executados, domínio sobre aspectos complementares, tais como procedimentos e controle da qualidade de execução dos serviços, mesmo que não explícitas no edital, proposições de inovações, de métodos de trabalho mais eficazes e eficientes, tanto no campo prático como no de conhecimentos teóricos, para a execução dos serviços objeto desta licitação, com proposições que assegurem à estar sendo oferecido um serviço superior às expectativas iniciais do, que propiciarão ao órgão aprimorar seus procedimentos gerenciais. [...]

Além da pontuação da proposta técnica, cabe ressaltar que de acordo com o item 18.2.2, 'b' a Nota Técnica será considerada pra efeito de desclassificação, uma vez que serão desclassificadas as propostas técnicas que não obtiverem 70% (setenta por cento) da nota total máxima ou, ainda, receber nota 0 (zero), no item 2.2.1 do Anexo 2:

18.2.2 Será desclassificada a proposta técnica que:

- a) Não atender as condições do Edital;
- b) Não atingir NFPT (Nota Final da Proposta Técnica) mínima de 70 (setenta pontos);
- c) Receber nota zero no subitem 2.2.1 do ANEXO nº 02.

A necessidade do edital estabelecer os critérios de julgamento decorre, inicialmente, dos princípios aplicáveis às licitações, onde se pode citar o do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório, da impessoalidade, dentre outros.

Não bastassem os princípios aplicáveis, que indubitavelmente integram o ordenamento jurídico, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece de forma repetitiva e cansativa, que o julgamento deve ser objetivo.

A Lei nº 8.666/93 é o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. Nesta lei, diversos são os dispositivos que tratam do julgamento objetivo, sendo vedada à utilização, no julgamento da licitação, de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado.

Art. 40. O edital conterà [...], e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] V – julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei. [...]

§ 1º – É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Art. 46. [...] § 1º — Nas licitações do tipo ‘melhor técnica’ será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I — serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução.

Nunca é demais lembrar que o julgamento objetivo consagrado à unanimidade pela doutrina e pelos Tribunais, é princípio que deve ser observado nas licitações considerando o que consta do art. 3º, da Lei nº 8.666/93.

No caso em tela foi atribuída nota para os fatores, mas não foram especificados de forma objetiva quais seriam os critérios de julgamento, o que permite que a Comissão de Licitação, discricionariamente defina o resultado do julgamento das propostas de metodologia de execução. Nos dizeres de Sundfeld (1994):

O julgamento objetivo, obrigando a que a decisão seja feita a partir de pautas firmes e concretas, é princípio voltado à interdição do subjetivismo e do personalismo, que põe a perder o caráter igualitário do certame. De nada valeriam todos os cuidados da Constituição e da lei, ao exigirem a licitação e regularem seu processamento, se ao administrador fosse dado o poder de escolher o vencedor, a seu talante.

Segundo Meirelles (1990, p. 28):

Nulo, portanto, o edital omissivo ou falho quanto ao critério e fatores de julgamento, como nula é a cláusula que, ignorando-os, deixe ao arbítrio da Comissão Julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração.

Pereira Júnior (2005, p. 477) ao discorrer sobre julgamento que se utiliza de notas para cada um dos fatores, fato que ocorre no edital em comento, diz o renomado jurista:

Até mesmo quando o edital adota intervalos elásticos para atribuição de pesos ou notas (de 0 a 20 em cada item, por exemplo), estará deixando espaço discricionário que terá de ser ocupado subjetivamente pela Comissão; logo, excessivo em face do princípio do julgamento objetivo.

Acerca do princípio do julgamento objetivo, leciona Pereira Júnior (2002, p. 475):

Os arts. 44 e 45 determinam, seguindo a principiologia do art. 3º, que o julgamento das propostas será objetivo, devendo realizar-se em conformidade com os tipos, fatores e critérios referidos no ato convocatório (edital ou carta-convite). O julgamento objetivo repudia, o mais possível, considerações de ordem pessoal dos membros da Comissão, posto que seriam naturalmente influenciadas pela subjetividade de cada um.

A fonte que condiciona o julgamento deve ser, sempre, o ato convocatório; exclusivamente nele devem estar previstos os tipos, fatores e critérios, daí a invalidade, perante o princípio do julgamento objetivo, de cláusulas que, no edital, deleguem à Comissão resolver sobre a matéria ou que meramente transcrevam os artigos da lei, redigidos em tese.

No mesmo sentido, a Decisão nº 1.011/07, proferida nos autos do ECO-07/00085408, por este Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Decisão nº 1.011/07

1. Processo nº ECO-07/00085408

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar nº 202/2000, decide:

[...] 6.1. Arguir as ilegalidades abaixo descritas, constatadas no Edital de Concorrência nº 03-002/07, da Prefeitura Municipal de Blumenau, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos de engenharia para a gestão integral do sistema de iluminação pública do Município de Blumenau, [...]:

6.1.15. Julgamento das propostas técnicas baseado em critérios subjetivos, destituídos de parâmetros e padrões específicos para a avaliação da técnica que será empreendida pela proponente, em desacordo com o disposto no art. 3º c/c arts. 45, *caput*, e 46, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.2.9 do Relatório DCL/INSP2/DIV4 nº 84/07 e item 2.5 do Relatório DLC/INSP1/074/07).

Desta forma, fica plenamente caracterizada a subjetividade do julgamento, porquanto é permitido à Comissão de Licitações atribuir qualquer nota para cada um dos fatores de avaliação das propostas de metodologia de execução, inexistindo no instrumento convocatório da licitação qualquer critério de avaliação.

Como exemplo em um caso análogo, após a análise do Edital de Concorrência nº 87/97 a Unidade, inconformada com este apontamento, recorreu através do Processo nº REC-346400/89, apreciado na Sessão de 04/11/1998, no qual a Consultoria Geral desta Corte de Contas pronunciou-se da seguinte forma: “Desta forma, [...], é de se manter a decisão que considerou irregular o edital por não conter os critérios de julgamento, permitindo que este procedimento seja executado de forma subjetiva, o que contraria a legislação aplicável.”

Com relação à presença da subjetividade no julgamento, cabe ainda citar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, transcrevendo parte do Acórdão nºs 1.007/05 e 2.601/04 que versavam sobre a ausência de critérios objetivos para julgamento das propostas.

Acórdão nº 1.007/05

9. A irregularidade acima, acrescida da subjetividade implícita nos requisitos técnicos intitulados “conhecimento do problema” e “plano de trabalho”, pela ausência de critérios objetivos para seu julgamento, representam fortes indícios de possível direcionamento da licitação. [...]

11. Diante das ilegalidades acima indicadas, e em prol da uniformidade de tratamento em relação ao já decidido por este Tribunal mediante o Acórdão da 2ª Câmara nº 2.601/04 impõe-se a anulação da Concorrência nº 171/2004-00, bem como a expedição, com os devidos ajustes, das determinações aventadas pela 1ª Secex, com o fito de escoimar dos vícios apontados o futuro certame a ser realizado pelo DNIT.

Acórdão nº 2.601/04

9.2.3.2. defina previamente à publicação do edital as características técnicas e a metodologia necessária para a execução dos serviços conforme determinado no art. 6º, inciso IX c/c o art. 7º, § 2º, inciso I da Lei nº 8.666/93, evitando a utilização de critérios do tipo ‘Conhecimento do Problema’ e ‘Plano de Trabalho’ como forma de julgamento de propostas técnicas em que as licitantes descrevam metodologias ou especificações técnicas que devem estar contidas no projeto básico, de forma a evitar julgamentos subjetivos com base nestes itens das propostas técnicas, pois isto fere o art. 44, § 1º e o art. 46, § 1º, inciso I e § 2º do mesmo artigo, da Lei nº 8.666/93;

CONCLUSÃO

Considerando a experiência desta Corte de Contas na análise dos processos de Concessão, o que ficou evidenciado é a deficiência de dois fatores fundamentais para o sucesso de uma concessão.

O primeiro seria a necessidade dos Municípios e do Estado, reverem a forma como está sendo feita a regulação da concessão. Em regra a regulação se dá com as disposições contidas no contrato, porém a necessidade de regulação é um fato que merece ser destacado, pois o exercício da fiscalização dos contratos somente pode ocorrer caso o poder concedente tenha normas definidas previamente que possibilitem além de reduzir a incerteza do empreendimento, também à aplicação de penalidades que podem ir de uma simples advertência até mesmo a intervenção ou a extinção da concessão.

Para isto é necessário ao invés de definir no contrato como será a concessão, elaborar um conjunto de regra de denominado “marco regulatório”, que de acordo com Glória Conforto na sua obra,

Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos, seria o “conjunto de regras, orientações, medidas de controle e valoração que possibilitam o exercício do controle social de atividades de serviços públicos”.

Outro cuidado que deve ser tomado é no que diz respeito à engenharia econômico-financeira do empreendimento, com a Unidade devendo deter o conhecimento de toda a metodologia utilizada para o cálculo de todos os valores que compõem a concessão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.007/05**. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 391/08**. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

CAMPITELI, Marcus Vinicius. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769725.PDF>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Tipo de licitação nos procedimentos que objetivam o fornecimento de documentos refeição/alimentação**. Doutrina 381/16/jun/1995. Enciclopédia knoow.net. Disponível em: <<http://www.knoow.net>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Decisão nº 551/08**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. **Decisão nº 1.011/07**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. **Decisão nº 2.205/08**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. **Processo nº ECO-07/00085408**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____ **Processo nº ECO-08/00085183**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____ **REC nº 346400/89**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____ **ELC nº 08/00364570**. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. *In: Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros. 2000.

_____ **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros. 1994.



